جامعة بيروت العربية
كلية الحقوق
السنة الاولى

دراسات في النظم السياسية

الدكتور
ابراهيم عبد العزيز شيحا
كلية الحقوق بجامعتي الاسكندرية وبيروت العربية

١٩٨٠

الدار الجامعية
للطباعة والنشر
بيروت. ص.ب : ٩٢٢٢

اهداءات ٢٠٠٢

حرم أ.د/محسن خليل

الإسكندرية

جامعة بيروت العربية

كلية الحقوق

السنة الاولى

دراسات في النظم السياسية

الدكتور

ابراهيم عبد العزيز شيحا

كلية الحقوق بجامعتي الاسكندرية وبيروت العربية

١٩٨٠

الدار الجامعية

للطباعة والنشر

بيروت. ص. ب: ٩٢٢٣

" مقدمـــة "

التعريف بالنظم السياسية :

ترتب على تعدد المحاولات من جانب الفقه بشأن تحديد المقصود بتعبير " النظم السياسية " أن اختلفت التعريفات و تباينت حسب النظره التى يوليها كل فقيه اهتمامه ، و رغم اختلاف و تباين التعريفات المقترحة فى هذا الخصوص ، الا انه يمكن القول ببساطه أن هذه التعريفات قد حددت لتعبير " النظم السياسية " معنيات أحدهما ضيق و الآخر واسع .

و المعنى الضيق لتعبير " النظم السياسية " يراد بها انظمه الحكم التى تسود دولة معينة ، و تبعا لذلك يكون هناك ترادف بين تعبير النظم السياسية و القانون الدستورى ذلك القانون الذى يتضمن مجموعه القواعد التى تتصل بنظام الحكم فى الدوله فتستهدف تنظيم السلطات العامة فيها و تحديد اختصاصاتها و كذلك العلاقة بينها كما تبين حقوق وواجبات الافراد في الدولة .

و على هذا الاساس يكون المقصود بالنظام السياسى لبلد من البلاد تبعا للمعنى الضيق نظام الحكم فيه ، وهو الذى يتناول تبيانه و الالمام به علم " القانون الدستورى "

و على هذا النحو كان هناك ترادف بين النظام السياسى للدولة أو نظام الحكم فى الدولة او القانون الدستورى للدولة .

اما المعنى الواسع لتعبير " النظم السياسيه " فيراد به معنى أعم و اشمل

من معناه الضيق السابق ايضاحة • فيعنى هذا التعبير دراسة مختلف انظمة الحكم التى تعم الدول المعاصرة ليس فقط من خلال القواعد الوضعية المطبقه وانما ايضا من خلال ما يسود هذه الدول من مبادئ فلسفية وسياسية واجتماعية واقتصادية وعلى هذا النحو لم يعد هناك ترادف بين تعبير " النظام السياسى " وتعبير " القانون الدستورى " اذ يكون للاول معنى أعم واشمل من الثانى فإذا كان القانون الدستورى يركز على نظام الحكم القائم فى دولة ما من خلال القواعد النظرية المجرده فان النظام السياسى ينظر الى نظام الحكم وما يحيط به من ظروف فلسفية وواقعية •

لذلك فان دراسة النظام السياسى لدولة ما فى الوقت الحاضر يجب ان لا يقتصر على تبيان شكل الحكم فيها من خلال القواعد الدستورية المطبقة • وانما يلزم ان تكون هذه الدراسه شامله للفلسفات الاجتماعيه والاقتصاديه والسياسية من ناحيه وكذلك مدى التفاعلات التى قد تنشأ عن وجود القوى الاجتماعية الفعليه وتأثيرها على القوى الرسميه (الحكام) فى مباشرتها لمهام السلطة وعلاقه هذه الاخيرة بالافراد من ناحيه اخرى •

فليس ثمت شك فى ان النظام السياسى بمعناه العام والشامل يختلف مفهومه من دولة الى اخرى وبصفه خاصة بعد ان تعدى دورها فى كثير من دول العالم الدور السلبى البحت الى الدور التدخلى النشط حيث خلعت عن نفسها قناع الدوله الحارسة ومارست انشطة كانت من قبل حكرا على الافراد •

فالنظام السياسى اذن يختلف باختلاف الايدلوجيات والفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصاديــة، وعلى ذلك فالنظام السياسى فى دولة تعتنق النظام الرأسمالى يختلف عن النظام السياسى فى دولة اخرى تعتنق النظام الاشتراكى •

وليس ثمة شك ايضا فى ان النظام السياسى بمعناه العام والشامل يختلف مفهومه من دولة الى اخرى تبعا لوجود او عدم وجود قوى اجتماعيه فعلية الى جانب القوى الرسميه

لسلطة الحكم كالاحزاب السياسية والنقابات المهنية ومدى الادوار التى تسهم بها فى تسيير الحياة السياسية و تأثير كل ذلك على مراكز القوى الرسمية لسلطات الدولة اى الحكام وعلاقة هؤلاء الاخيرين بالافراد .

و تبعا لما تقدم فان دراسة النظم السياسية تبعا للمعنى الواسع والشامل يجب ان تتضمن أمران .

١- دراسة انظمة الحكم ليس فقط من خلال النصوص الوضعية السائدة فى الدول ، وانما دراستها من خلال الفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى تسود فيها .

٢- دراسة القوى الاجتماعية ومدى تفاعلها فى توجيه نظام الحكم بالدوله والى اى مدى تجد المبادىء القانونيه الوضعية تطبيقها العملى فى ظل تفاعلات تلك القوى الاجتماعية .

<u>تقسيم الدراسة :</u>

يفترض النظام السياسى وجود سلطة تتولى اداره الجماعه و رعايه مصالحها، الامر الذى يؤدى الى وجود طائفتين طائفه الحكام و طائفه المحكومين .

و اذا كان اساس السلطة السياسية يكمن فى الدولة ذاتها، فان طائفة الحكام فيها يقومون بممارسة هذه السلطة الأمر الذى يوجب الفصل بين اساس السلطه و ممارستها .

و لذلك فاننا سوف نتعرض بالدراسة لموضوع الدولة باعتبارها صاحبه السلطة ثم نتعرض بعد ذلك لدراسة الحكومة باعتبارها العضو الممارس لمظاهر السلطة فى الدولة .

غير أنه يلاحظ أن النظم السياسية ليست جميعها من طبيعة واحدة كما و أنها تعطى حلولا متباينة للمشاكل الدستورية العامه وذلك نظرا لاختلاف الايدلوجيات والفلسفات السياسية

والاجتماعية والاقتصادية التى تقوم عليها ، الامر الذى يؤدى بالباحث فى الانظمة السياسية لضرورة التعرض للصور المختلفة لانظمة الحكم السياسية المعاصره وتطبيقاتها .

وتقضى الدراسة الشاملة للموضوعات السابقة ان نقسم هذا المؤلف الى جزئين على النحو التالى :ـ

الجزء الاول : فى أسس التنظيم السياسى .

الجزء الثانى : فى الصور المتباينه للانظمه السياسية المعاصره .

*** *** * * *

****

الجـزء الاول

اسـس التنظـيم السياسـى

++++++++++++++++++++

يتضمن هذا الجـزء دراسـة الدولة باعتبارها اساس السلطة السياسية كمـا يتضمـن دراسـة الحكومه باعتبارها العضـو الممارس لمظاهر هذه السلطـة

وعلى هذا النحو سوف نقسم هذا الجزء الى بابـين على النحو التالى :ـ

الباب الاول : فى الدولـه
الباب الثانى : فى الحكومـه

* * * * * * * * *

البـــــاب الاول

الدولـــــة

L'ETAT

ان دراسة نظرية الدولة بصورة شامله يتطلب ان يتعرض الباحث لنقاط عديدة اذ يجب ان يبدأ الباحث بالتعرض لتعريف الدولة و بيان الاركان الاساسية المكونه لها، فاذا ما انتهى من معرفة كنتها وجب عليه التعرض لخصائصها التى تميزها عن سواها من الهيئات او الجماعات السياسية التى تشتبه بها • وعمق الدراسة تحدو الباحث ايضا للغور فى البحث عن اصل نشأة الدولة كحدث اجتماعى و سياسى، وكذلك تبيان الشكل الذى تظهر فيه من حيث البساطه او التركيب ثم فى النهاية يجب ان لا يفوته التعرض الى مدى دور الدولة او وظيفتها •

على هذا النحو فان دراسة نظرية الدولة تقتضينا ان نقسم هذا الباب الى الفصول الخمسه الثالثه •

الفصل الاول	:فى	تعريف الدولة و أركانهـا •
الفصل الثانى	: فى	خصائص الدولـــة •
الفصل الثالث	: فى	شكل الدولـــة •
الفصل الرابع	: فى	اصل نشأة الدولـــة •
الفصـل الخامس	: فى	وظيفة الدولـــة •

*** ***
***

الفصـــل الاول

تعريف الدولة و بيـا ن اركانهــــا

الخلاف حول وضع تعريف موحـد للدولة .

ليس ثمت خلاف فى ان موضوع تعريف الدولة و تبيان اركانهـــــايعد من الموضوعات التى حظيت باهتمام فقه القانون الدستورى وفقه القانون الدولى العام . ومن ثم حاول فقهـــاء كلا الفريقين وضـع تعريف للدولـــه .

غير ان اختلاف زاوية البحث عند كل من الفريقين و تباين المعايير التى اعتمد عليهـــا كل منهما قد أدى الى تعدد التعريفات بشأن الدوله و تباينها .

وقد زاد الامر تعقيدا و غموضا فى هذا الخصوص اختلاف الفقه الدستورى نفســـه حول وضع تعريف موحد للدولة ، رغم اتحاد زاوية النظر و البحث عند كل منهم بشأن ما يتعلق بالدولة من موضوعات ، حتى انه يمكن القول حقيقه ان تعريفا واحد من التعريفات الموضوعة لـــم يحظ بانعقاد الاجتماع عليه .

و ليس المقام هنا بطبيعة الحال ابراز جميع التعريفات التى وضعها الفقه . وانما يكفينا و نحن بصدد دراسة نظرية الدولة أن نعرض لبعضها التى تميزت عن سواها بابراز الاركـــان الاساسيه الثلاثة للدولة وهى : الشعب ، والاقليم ، والسلطة السياسية .

و تبعا لهذه التعريفات تعتبر الدولة " مجموعة من الافراد يمارسون نشاطهم علـــى اقليم جغرافى محدد و يخضعون لتنظيم معين "

او هى "ظاهرة سياسية و قانونيه تعنى جماعه من الناس يقطنون رقعة جغرافية معينــــه بصفه دائمه و مستقرة و يخضعون لنظام سياسى "

او هى "مجموع كبير من الناس يقطن على وجه الدوام اقليما معنيا و يتمتع بالشخصيـــة المعنويه والنظام والاستقلال الســياسى " أو " الشخص المعنوى الذى يرمز الى شعب مستقر على اقليم معين حكاما و محكومين بحيث يكون لهذا الشخص سلطة سياسية ذات ســيادة "

من خلال التعريفات السابقة يمكن القول أن هناك اركان اساسيه ثلاثة لقيام الدولـه

١- مجموعه من الناس تعرف باسم الشعب ٠

٢- رقعة من الارض يقيم عليها الشعب بصفه مستقره تعرف باسم الاقليم ٠

٣- سلطه سياسية يخضع لها افراد الشعب ٠

و لدراسة هذه الاركان الثلاثه ينبغي أن نقسم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة على النحو التالى :-

المبحث الاول	: فى	الشعـــب
المبحث الثانى	: فى	الاقلـــيم
المبحث الثالث	: فى	السلطـــة

المبحـــــث الاول

الشعـــب
Population

من المتفق عليه أنه لا يمكن قيام دولة ما بغير ان يوجد جماعه بشرية تعيش علـــى وجه الاستقرار حدود اقليمها فلا يتصور اذن وجود دولة من غير شعب ٠

و اذا كان وجود الشعب يمثل المحور الرئيسى لقيام الدوله ، فانه لا يشترط أن يبلغ عدده رقما معنيا و ثابتا ، فمن البديهى ان يختلف عدد افراده من دولة الى أخـــرى، وعلى أى حال فالامر مرهون بالظروف الخاصة بكل دولة من جغرافية واقتصادية واجتماعيـــة

و اذا كان قيام الدولة لا يتطلب ان يبلغ عدد سكان شعبها رقما معينا ، الا انـــه يلاحظ ان ضخامة عدد أفراد شعبها يعد حاليا من ميزات أو خصائص الدولة الحديثـــه اذا ما قورنت بدولة المدينة السياسية القديمة ٠ فالدولة فى الوقت الحاضر لا يقل عدد سكانها عن مليون نسمه ، بل قد يصل احيانا الى مئات الملايين كما هو الحال فى الصين و الهند و الاتحاد السوفيـــتى والولايات المتحدة الامريكية. والدوله التى لا يتجاوز عدد سكانهـــا

مجموع سكان مدينه لا يمكن ان ينفى عنها صفة الدولة من الناحية القانونيه ، فالدولة القليلـــــه العدد شأنها فى ذلك بشأن الدولة الكبيرة العدد ، وان اختلفت عنها من الناحية السياسية و الاقتصاديه حيث يعتبر كثافة السكان عاملا هاما فى ازياد شوكه الدوله و بسط نفوذها و نمـــاء اقتصادها .

الشعب والامـة :

قلنا ان الشعب انما يعنى مجموعة من الأفراد تقطن بصفه مستقرة أقليما معينا ويخضعون لنظام سياسى معين .

وعلى ذلك رأى الفقه ان وجود الشعب يعد ظاهرة طبيعيه و سياسية و يبدو جانب الظاهرة الطبيعية فى ان افراد الشعب يقطنون حتما أرضا معينه ، اما جانب الظاهرة السياسية فيبدو فى خضوع هؤلاء الافراد لنظام سياسى معين والظاهرة السابقة بوجهيها الطبيعـــى والسياسى يحقق الركن الاول للدولة وهو الشعب وهى كافية لاطلاق هذا المدلول .

و مع ذلك قد تتوافر ظاهرة أخرى الى جانب الظاهرة السابقة و نعنى بذلك الظاهـره الاجتماعية و مغزاها أن يرتبط أفراد الشعب برباط معنوى يستند على مقومات مشتركه من الاصـل والدين واللغة والتاريخ والعادات والذكريات والآمال المشتركة تلك الروابط التى تولد لـــدى الافراد الرغبة فى العيش معا . فاذا توافرت تلك الظاهرة الاجتماعية غدا هذا الشعب أمة ، وفى هذه الحاله يصبح اصطلاح "الشعب" مرادفا لاصطلاح "الامة"

وعلى هذا النحو يفيد اصطلاح "الشعب" وجود جماعة من الناس يقطنون اقليمـــا معينا و يخضعون لنظام سياسى معين يستوى أن يكون هذه الجماعة متجانسه أو غير متجانســـة من الجانب الاجتماعى .

أما اصطلاح الأمة فيفيد وجود جماعة من الناس يستقرون على أرض معينة ويرتبطـــون بمصالح واهداف و غايات مشتركة و تستند على مقومات واحده من حيث الاصل أو اللغة أو الدين

أو التاريخ. وإذا كان ما يميز الامه عن الشعب هو وجود الظاهره الاجتماعية والتى تكمن فى وجود المصالح والروابط بين افراد الجماعة فانه لا يشترط لقيام الامة توافر الظاهرة السياسية أى الخضوع لسلطة سياسية ـ فقد تقوم الامة دون أن ينشأ عنها دولة •

حصيلة ما تقدم أن مدلول الشعب ومدلول الامة وان عنى كل منها وجود جماعه معينه تقطن على سبيل الدوام والاستقرار رقعة اقليمية معينة ، فان ما يميز مدلول الشعب هو الظاهرة السياسية اى خضوع افراد هذه الجماعة لنظام سياسى معين ، وان ما يميز مدلول الامه هو توافر الظاهرة الاجتماعية أى وجود الرغبة لدى افرادها فى العيش معا تلك الرغبة القائمه على روابط ماديه أو روحيه مثل الجنس او اللغة اوالدين اوالعادات والروابط الاقتصاديه •

المدلول الاجتماعى والسياسى لتعبير الشعب :

لتعبير الشعب مدلولان مدلول اجتماعى و آخر سياسى و يقصد بالمدلول الاجتماعى للشعب مجموع الافراد المقيمين على ارض الدولة والمتمتعين بجنسيتها وهؤلاء الافراد يطلق عليهم مواطنى الدولة أو رعاياها •

وعلى هذا النحو يشمل الشعب تبعا لهذا المدلول كل من يتمتع بجنسية الدولة رجالا ونساءا كهولا و أطفالا ، العقلاء منهم والمجانين ، وكذلك المتمتعين بالحقوق السياسية منهم والمحرومين منها •

و يقصد بالمدلول السياسى للشعب مجموع الافراد المتمتعين بالحقوق السياسية و يحق لهم مباشرتها • وبذلك نجد ان المدلول السياسى للشعب أضيق نطاقا من مدلوله الاجتماعى. اذ هو طبقا لمدلوله السياسى لا يضم سوى من لهم الحق فى مباشرة الحقوق السياسية أى بصوره أوضح جمهور الناخبين المدرجة أسماؤهم فى جداول الانتخاب و تبعا لذلك يخرج من مدلول الشعب السياسى الاطفال و المحرومين من أداء الحقوق السياسية بسبب يتعلق

بالناحية العقلية كالمجانين او بسبب ارتكابهم جرائم مخله الشرف .

و اذا كان المدلول السياسى للشعب أضيق مدى من المدلول الاجتماعى له فان الامر على اى حال يتوقف على النظام الدستورى ومدى اخذه بنظام الاقتراع العام او المقيد في الانتخاب .

فاذا كان النظام الدستورى يأخذ بمبدأ الاقتراع العام الذى لا يشترط في الناخب شرط التعليم او شرط النصاب المالى و انما يكتفى بالنفى على بعض الشروط او الضوابط التنظيمية كشرط الجنسية اوالسن او عدم صدور احكام مخله بالكرامه والشرف اقترب المدلول السياسى من المدلول الاجتماعى للشعب .

اما اذا كان النظام الدستورى يأخذ بمبدأ الاقتراع المقيد - لا - الاقتراع العام والذى يشترط في الناخب توافر قسط من المال او قسط من التعليم اوالانتماء الى طبقه من الطبقات ضاق المدلول السياسى للشعب عن مدلوله الاجتماعى .

و قد أخذ نظامنا الدستورى في جمهورية مصر العربية بمبدأ الاقتراع العام الى أبعد مداه ،حتى غدا مدلول الشعب السياسى قريبا من مدلوله الاجتماعى فلم يشترط النظام عندنا في الناخب قسطا ماليا او قسطا علميا او انتمائه الى طبقة من الطبقات فشمل حق الانتخاب الرجال و النساء المدنيين منهم و العسكريين و اعطى مباشرة هذا الحق لمن بلغ من العمر ثمانية عشر عاما فكان سن الرشد السياسى اقل عندنا من سن الرشد المدنى وهو المحدد قانونا ببلوغ الفرد احدى وعشرون عاما .

الشعب و سكان الدولة :

اذا كان الشعب كحقيقة اجتماعية يعنى مجموع الافراد القاطنين على اقليم الدولة و المتمتعين بجنسيتها و رعاياها ، و أذا كان الشعب بحقيقة سياسية يعنى مجموع

الافراد الذى لهم حق التمتع بالحقوق السياسية اى الناخبين فانه يقصد بسكان الدولـــه
مجموع الافراد المقيمين على اقليم الدولة سواء أكانوا من شعبها (الاجتماعى او السياسى) او
من الاجانب الذين لا تربطهم بالدولة رابطة الولاء حيث لا ينتسبون الى جنسيتها وانمـــا
تربطهم بالدولة فقــط رابطه أقامه او توطن حسب الاحوال •

و تبعا لماسبق يتضح ان مدلول سكان الدولة اوسع مدى من مدلول الشعب الاجتماعى
و هذا الاخير اوسع من مدلول الشعب السياسى •

* * * * * * *
** **

المبحث الثاني

الاقليم

Territoire

يلزم لقيام الدولة وجود رقعة من الارض يقيم عليها افراد شعبها على وجه الدوام و الاستقرار ومن ثم فان القبائل الرحل و المتنقله لا يمكن ان يتكون منها دوله ، لانها لا تقطن بصفة مستقرة ودائمة على رقعة جغرافية محددة .

فالاقليم عنصر اساسي ولازم لقيام الدولة بدونه لا تستطيع الدولة تقوم ، ولا تستطيع السلطة السياسية فيها أن تزاول سلطتها ، فالاقليم هو المجال او النطاق الذى تباشر فيه الدوله سلطتها فلا يمكن لسلطتين مستقلتين تتمتع كل منهما بالسيادة ان تجتمعا معا على اقليم واحد .

و ننوه بادئ ذى بدء أن الاقليم قد يتسع وقد يضيق وسعة الاقليم او ضيقه وان كان ذى اثر من وجهة النظر القانونية على قيام الدولة ، الا انه يؤثر فى كيانها من الناحية السياسية فالبانيا مثلا تختلف عن الولايات المتحدة اوالصين من حيث القوه السياسية او الثقل السياسى و اذا كان الاقليم يقصد به الرقعة الجغرافية التى يقطنها بصفه مستقره افراد شعب الدولة فانه لا يقف عند حد اليابسة اى الارض ، وانما يمتد الاقليم الى مايسمى بالبحر الاقليمى وكذلك النطاق الجوى الذى يعلو كل من الارض والبحر الاقليمى . ومن ثم فيشمل الاقليم اقليم ارضى ، واقليم مائى ، واقليم جوى .

والاقليم الارضى ، يتحدد بحدود طبيعية كالجبال و او الانهار اوالبحار او بحدود صناعية كالاسلاك او الاسوار ، وقد يكتفى لتعيين الحد الفاصل بين اقليم الدولة وغيرها بخطوط العرض او خطوط الطول .

ولا يشترط فى الاقليم الارضى ان يكون متصلا بل يمكن ان يكون متقطعا تفصل اجزائه بحار او جبال .

ويشمل الاقليم المائى البحر الاقليمى اى الجزء الساحلى من مياه البحر العامه المجاوره لشواطىء الدولة ، وكذلك المياه الداخله فى حدودها من البحيرات والانهار الداخلية هذا وقد ثار خلاف فقهى كبير من رجال القانون الدولى العام • حول تحديد نطاق البحر الاقليمى فذهب البعض الى ان البحر الاقليمى يتحدد بالمسافة الملاصقة لشواطىء الدولة والممتدة نحو البحر العام بالقدر الذى تستطيع الدوله ان تسيطر عليه أى باقصى مسافة تبلغها قذائف المدفع من الشاطىء و لما كانت اقصى مسافة تصل اليها هذه القذائف قديما هى ثلاثة اميال بحرية فقد روءى تحديد نطاق البحر الاقليمى بثلاثة اميال بحرية فقط على انه يلاحظ ان تحديد نطاق البحر الاقليمى بثلاثة اميال بحرية تعتبر كحد ادنى ، اما الحد الاقصى فمازال محل خلاف بين الدول ولا توجد بشأنه قاعده ثابته اذ ذهبت بعض الدول مثل الاتحاد السوفيتى وجمهورية مصر العربية والصين الشعبية الى جعل نطاق مياهها الاقلمية اثنى عشر ميلا فى عرض البحر •

و يشمل الاقليم الجوى الفضاء الذى يعلو الاقليم الارضى والبحر الاقليمى ، وللدولة ان تمارس عليه سلطات كاملة دون التقيد بارتفاع معين وعلى اى حال فان مباشره الدولة لسلطاتها يتحدد بنطاق اقليمها أرضيا كان او مائيا او جويا ومن ثم يمتنع بالتالى على الدول الاخرى ان تتعدى على النطاق الاقليمى للدوله والاعد ذلك اعتداء على سلطة اخرى •

طبيعة حق الدولة على الاقليم :

اختلف الفقه حول مدى طبيعة حق الدولة على اقليمها • فذهب جانب من الفقه الى ان حق الدولة على اقليمها هو حق سيادة
غير انه قد عيب على هذا الرأى ان السيادة تمارس على الاشخاص لا على الاشياء الامر الذى يوءدى الى القول ان الدولة ستمارس سيادتها على الافراد الذين يقطنون الاقليم لا الاقليم ذاته •

ازاء خطأ الرأى السابق ذهب جانب آخر من الفقه الى ان حق الدولة على الاقليم ليس حق سيادة وانما هو حق ملكية يتمثل فى تملك الدولة للاقليم ذاته .

غير أن هذا الرأى مردود عليه اذ يؤدى الى منع الملكية الفرديه للعقارات ، هذا فضلا عن وجود اتجاه فى فقه القانون العام ينفى عن الدولة حق ملكيتها على الاموال العامه

و ذهب رأى آخر الى ان حق الدولة على الاقليم هو حق ملكية من نوع خاص يختلف عن الملكية المرئيه فهى ملكية خاضعة للقانون الدولى العام وان هذه الملكية لا تمنع من قيام الملكيات الفردية و انما تسمو عليها فلا تعارض اذن بين ملكية الدولة والملكية الخاصة الفردية

والرأى الحديث للفقه فى هذا الخصوص يعتبر الاقليم بمثابة المنطقة الجغرافية التى يصبح للدولة داخلها ان تستعمل دون غيرها سلطتها على الافراد ، اى هو المجال الذى يتحدد فيه سلطان الدولة ويسميه البعض بأنه حق عينى تأسيس او حق عيني له طبيعة نظامية . un droit reel de nature insitutionnel

* * * * * * *
* * * *

المبحث الثالث
السلطة

لا يكفى لقيام الدولة توافر الركنين السابقين ٠ أى شعب يقطن بصفة مستقرة رقعه جغرافية معينة ، وانما يلزم توافر ركن ثالث الا وهو وجود هيئة اوسلطة حاكمه عليا يخضع لها جميع الافراد ٠ والسلطة الحاكمة بعد و وجود ها الركيزة الاساسية فى كل تنظيم سياسى حتى أن البعض يعرف الدولة بالسلطة ويقول انها تنظيم لسلطة القهر ٠

وهنا يجدر التساؤل عما اذا كان يشترط رضاء وقبول الطبقة المحكومة لقيام وجود الهيئة الحاكمه ٠

ذهب جانب من الفقه الى القول انه لا يشترط قبول ورضاء الطبقة المحكومه اذ متى اصبحت الهيئة الحاكمه قادره على اخضاع الطبقة المحكومة لارادتها ولو بالقوه والقهر فان هذه الهيئة تغدو صالحة لممارسة السلطة فى الدولة ٠

غير ان هذا النظر لم يعد مقبولا اليوم اذ انتهى عهد السلطة التى كانت تستند الى مجرد القوه و السلطة مالم تستند الى اراده الجماعه تغدو سلطة فعلية لا رسميه ومن ثم لا تسمح بقيام الدولة بالمعنى الحديث ٠ لان قيام الدول او تأسيس يرتبط برضاء افراد الجماعة و قبولهم لها ٠ وعلى ذلك يرى الفقه الحديث انه لا يكفى مجرد وجود سلطة عامة يخضع لها الافراد للقول بوجود الدولة ، وانما يلزم ان تظفر هذه السلطة باعتراف الافراد وان تنال قبولهم ٠

لذلك يعز والفقه سبب عدم استقرار السلطة فى المجتمعات السياسية السابقة على قيام الدولة الى انها لم تستند إلا على قوه صاحبها فكانت تسقط على الفور اذا ماوجدت امامها قوى اخرى اشد و أعنف منها ٠

غير ان ذلك لا يعنى ان سلطة الدولة يجب ان لا تستند الى القوه ، فهذه القوه لازمه و ضرورة لابد منها لممارسة سلطاتها ،و تخلفها يعنى فناء الدولة كما ان قيام قوه أخرى

داخل الدولة منافسة لها يعنى انهيار الدولة وفنائها لذلك نجد ان اهم مايميز سلطة الدولةهو احتكارها لقوتها العسكرية •

السلطة هى المميز بين الدولةوالامه :

قلنا انهيلزم لقيام الدولة اركان ثلاثه شعب اى مجموع من الافراد ، واقليم يقطن عليه افراد هذا الشعب بصفهمستقرة وسلطة عليا او هيئة حاكمه يخضع لهاهؤلاء الافراد أما الامه فقد قلنا انها مجموعةمن الافراد استقروا على اقليم معين و يجمع بينهم الرغبة المشتركة فى العيش معا كوحدة التاريخ او اللغة او الجنس ووحدة الاهداف و الآمال •

وتبعا لذلك فان ما يميز الدولة عن الامة انه لا يلزم لقيام هذه الاخيرة خضوع افرادها لسلطة عليا اى سلطة سياسية ، بينما يعد الخضوع من جانب الافراد لهذه السلطة امرا لازما لقيام الدولة ، و يعد تخلف هذه السلطة ما نعا من قيام الدولة

وعلى هذا النحو نجد أن الامة يمكن ان تقوم قبل قيام الدولة فاذا ما خضع افراد هذه الامة لتنظيم سياسى معين و لسلطة عليا يأتمرون بأوامرها صارت هذه الامة دولة •

و تبعا لذلك صح القول بأنه ليس هناك تلازم بين الامة والدوله فقد تنقسم أمة واحدة بين عدة دول • مثل ماهو حادث حتى اليوم بالنسبة للامة العربية ووجود افرادها فى دول مختلفة مثل جمهورية مصر العربية و لبنان والعراق ، والمملكة العربية السعودية ، واليمن ، والجزائر و المملكة المغربية و ليبيا وتونس وعلى العكس من ذلك قد يدخل فى تكوين الدولة الواحدة عدة امم والمثال التقليدى لهذه الحالة دولة النمسا والمجر فيما قبل الحرب العالمية الاولى •

و هنا يجدر بنا ان نشير الى حقيقه هامة وهى ان الانسجام والتوافق بين الافراد الذين تقوم عليهم الدولة لا يتحققان بصوره كاملة اذ لم يتبع هؤلاء امة واحده تجمعها

وحده الاهداف والامال والمصالح المشتركة وقد دل التاريخ على صحة هذه الحقيقة فدولة كسويسرا قامت على اجناس متمايزه ينتمى بعضهم الى اصل فرنسى وبعضهم الاخر الى اصل المانى والى اصل ايطالى وعلى الرغم من ان سويسرا مازالت مقسمه حتى اليوم وان هذه الطوائف مازالت محتفظة بسلطتها ، الا ان هناك روابط قد نشأت بين افراد الدولة السويسرية ولدت لديهم الرغبة فى العيش معا تحت امرة سلطة سياسية واحدة .

اما الدولة التى تدخل فى تكوينها امم مختلفة فان الاستقرار والدوام لا يكتب لها مالم ينصهر هؤلا ، الافراد — وهذا هو الغالب — فى امة واحدة ، بحيث تجمعهم الروابط المشتركة والرغبة فى العيش معا تحت جناح السلطة الحاكمة .

ومثال الدول التى لم تستطيع ان تحقيق الاستقرار والوحدة بين افرادها وقامت على انقاضها دول اخرى النمسا و المجر القديمة التى انقسمت بعد الحرب العالمية الاولى الى دولتين .

واذا كان الغالب ان الامة اذا خضع افرادها تحت امرة سلطة حاكمة صارت دولة فليس معنى ذلك ان الامة تعنى الدولة . فهما شيئان مختلفان .

فالامة لا تعدو ان تكون حقيقة اجتماعية قوامها وجود جمع من الافراد ووجود الرغبة بينهم فى العيش معا ، اما الدولة فهى ليست مجرد حقيقة اجتماعية وانما هى حقيقة قانونية او تنظيم قانونى . وهذا التنظيم القانونى لا يتم بمجرد قيام الامة كظاهرة اجتماعية بل يلزم اخضاع هذه الامة لسلطة سياسية .

الاعتراف بالدولة :

اذا ما توافرت الاركان الثلاثه السابق ذكرها الشعب ـ الاقليم ـ السلطة الحاكمه نشأت الدولة و تحقق لها الوجود القانونى و تعين ان تأخذ الدولة مكانها الطبيعى بين سواها من الدول الاخرى و يتم ذلك بالاعتراف بها من جانب الدول القائمة وقبولها كعضو فى الجماعة الدولية .

وقد ثار التساؤل لدى فقه القانون الدولى العام عما اذا كان الاعتراف بالدولة الجديدة من جانب الدول القائمة يعد عنصرا من عناصر تكوين الدولة بحيث اذا لم يحدث هذا الاعتراف ترتب على ذلك تخلف قيام الدوله وبمعنى آخر عما اذا كان الاعتراف يعد منشئا لحدث قانونى جديد أى منشئا للدولة . أم انه مقرر لوجودها . ذهب الفقه الى أن الاعتراف بالدولة الجديدة من جانب الدول القائمة يعد اجراء مستقلا عن نشأتها ، فالدولة تقوم وتنشأ ويتحقق لها الوجود القانوني اذا ما توافرت العناصر الثلاثة السابق ذكرها ، أما الاعتراف فهو ليس الا اقرارا من الدول القائمة بالامر الواقع اى بوجود حدث قانونى نشأ وتحقق قبل صدور هذا الاعتراف . وهذا الاخير يكون له صفة اقرارية لا صفة انشائية ويترتب عليه فقط ظهور الدولة كعضو دولى يأخذ مكانه فى العالم الخارجى شأنه فى ذلك شأن غيره من الدول الاعضاء فى المنظمات الدولية .

الفصـــل الثانـــــى

خصائـــص الدولـــــــــــــــــــــــ •

++++++++++++++++++++

عرفنا أنه يلزم لقيام الدوله توافـر اركان ثلاثه : الشعب ، الاقليم والسلطـة السياســـية •

وعلى هذا الاساس قلنا أن الدوله تعنى مجموع من الافراد (الشعب) يقطنـون أرضا معينه على وجه الدوام و الاستقرار و خضوعهم للسلطه السياسيه المنظمه • و اذا كانــت الدوله تتفق و الجماعات الاخرى المنظمه فيما يتعلق بوجود ســلطه تنتظمها ، فان الســلطـه التى تتمتع بها الدوله يكون لها ذاتية خاصه و سمه تميزها من غيرها من الجماعات و هـــــذه الخاصيه هى ما يطلق عليها الفقه السيادة •

و اذا ما توافرت للدوله الاركان الثلاثه السابقه نشأ لها الوجود و الكيان القانونـى و ثبت لها الشخصيه القانونيه •

وعلى هذا النحو تجمل خصائص الدوله فى أمران : السيادة و الشخصية القانونية

و للتعرض لهاتين الخاصيتين سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين متتاليين :—

المبحث الاول : فى الســــيادة

المبحث الثانى : فى الشخصية القانونية

المبحـــث الاولـــــــ

الســـيادة
Sou verainété

اذا كان وجود السلطه السياسيه يعتبر الركيزه الاساسيه من ركائز قيام الدولـــه، و اذا كان من المميزات الاساسيه لهذه السلطه هو اتصافها بالســيادة، فانه يجب حـــتى لا نقع فى الخطأ ابراز حقيقتـين اساسيتين •

١ـ عدم الخلط بين السلطة السياسية و ممارستها : فالسلطة السياسية اساسها الدولة و هذه السلطة تكون محرده عن اشخاص الممارسين لها وهم طبقه الحكام. فالدولة هى أساس السلطة وما صفة الحكام الا الاشخاص الذين لهم حق ممارستها دون ان يكون لاى منهم حق ذاتى أو اساس فى هذه السلطة و من ثم تكون السلطة دائمه و ليست عرضيه .

٢ـ عدم الخلط بين السيادة والسلطة السياسية فى الدوله فليست الاولى الا صفه للثانية و بمعنى آخر ان السيادة ماهى الا صفه من أوصاف السلطة السياسية .

بعد ابراز هاتين الحقيقتين نقول :

أنه اذا كانت السيادة صفه من صفات السلطة السياسيه فان هذه السيادة تعنى أن سلطه الدولة سلطة عليا فلا توجد سلطه أعلى منها أو موازيه لها . فهى تسمو فوق الجميع و تفرض ذاتها .

و هذه السيادة تعنى ايضا ان سلطة الدولة هى سلطة أصيله لا تستمد أصلها من سلطة اخرى . ومن ثم فان الهيئات الادارية الموجوده بالدولة محلية كانت ام مرفقية تستمد سلطاتها من هذه الهيئة العليا .

و هذه السيادة ايضا تجعل من سلطة الدوله وحدة غير قابلة للتجزئه . وتبعا لذلك فاذا تعددت السلطات الحاكمه فى الدوله فهذه السلطات لا تتقاسم السلطة فيما بينها . وانما تتقاسم الاختصاصات فقط .

و فى النهاية فان السيادة تعنى أن سلطة الدولة سلطة آمره عليا فتستطيع فرض ارادتها على الاخرين بأفعال تصدر من طرفها وحدها وتكون قابلة للنفاذ أى دون موافقة المحكومين . ولا يتبدى ذلك فقط فى القوانين الصادرة من سلطتها التشريعية وانما يتبدى ذلك ايضا فيما يصدر عنها من أعمال اداريه كالقرارات الصادرة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامه والقرارات الصادره عن الاداره بأعتبارها سلطة بوليس .

وعلى هذا النحو تجعل السيادة من السلطة السياسيه

سلطة عليا ، سلطة أصيلـه ، سلطة واحده غير مجزأه ، سلطة آمره .

وهذا ويلاحظ ان للسياده مظهران أولهما سيادة خارجية والأخرى سيادة داخلية .

والسيادة الخارجية تعنى استقلال الدولة وعدم خضوعها لغيرها من الدول ، والسيادة الخارجية تعنى ايضا المساواه بين جميع الدول ذوات السيادة.والسيادة الخارجية قد تكون تامه أو ناقصه . وتكون السيادة تامة اذا كانت الدولة مستقله استقلالا تاما وغير خاضعة لدولة اخرى . وتكون السيادة ناقصه اذا ما احتفظت ببعض مظاهر سيادتها الخارجية وفقدت بعضها الاخر . نتيجة خضوعها لعلاقة تبعية لدولة اخرى مثل الدول المحميه والدول الواقعة تحت الانتداب او الوصايه على أنه يلاحظ أن نقصان السيادة الخارجية لا يؤثر على الوجود او الكيان القانونى للدولة ولا يفقدها نشأتها . فلبنان رغم خضوعها لسنوات طويلة تحت الانتداب الفرنسى فلم يكن لذلك أى اثر على وجودها القانونى منذ نشأتها عام ١٩٢٠م ..

والسيادة الداخلية تعنى أن الدولة كسلطة عليا تهيمن على جميع الافراد والهيئات الموجوده على اقليم الدولة بحيث تسمو ارادتها عليهم جميعا .

وتبعا للمظهرين السابقين للسيادة فانه يمكن القول بصفة عامه ان سيادة الدولة تعنى استقلالها الخارجى وعدم تبعيتها لغيرها من الدول وعلو سلطانها فى الداخل بحيث تسمو ارادتها على كل من يوجد فى حدود اقليمها من افراد وهيئات .

من هو صاحب السيادة :

قلنا ان السياده لا تعدو ان تكون صفة للسلطة السياسية لذلك نبهنا بادئ ذى بدء

الى عدم الخلط بين تعبيرى السيادة والسلطة السياسيه • ذلك الخلط الذى درج عليه غالبية الفقه الدستورى باستعمالهم تعبير السياده و تعبير السلطة السياسيه على وجه الترادف •

وعلى هذا النحو يكون المقصود بالتساؤل عن من هو صاحب السيادة ؟ او لمن تكون لها السياده ؟ هو تحديد صاحب السلطه السياسيه ذات السيادة •

لا جدال فى ان الدوله هى صاحبه السلطة السياسية العليا و الامر فى الدوله وهذه السلطة تكون مجرده و مستقله فى بقائها عن اشخاص الممارسين لها الاوهم طبقه الحكام فى الدولة • فهم ليسوا سوى مجرد اداة فى يد الدولة تمارس عن طريقهم مظاهر سلطتها ولذلك قلنا فيما سبق ان السلطة السياسية هى دائمة ، أما ممارستها فهى دائما عرضيه موقوته •

و اذا كانت الدولة شخصا معنويا مجردا ، فان السلطة لابد وأن تنسب الى صاحب محدد يمارسها بصوره فعلية فمن هو الصاحب الفعلى لهذه السلطة السياسية ذات السيادة

الواقع انه ما من فكرة قانونية أثارت جدلا و خلافا فى الفقه بقدر ما أثارته فكرة تحديد صاحب السلطة السياسية من الناحية الفعلية وقد ترتب على هذا الجدل والخلاف الفقهى ان ظهرت نظريتان نظرية سيادة الامة ، و نظرية سيادة الشعب حاولت كل منهما اسناد السلطة السياسية او السيادة الى صاحب معين •

و للتعرض لمضمون هاتين النظريتين :

سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين متتاليين على النحو التالى :—

المطلب الاول : فى نظرية سيادة الامة •

المطلب الثانى : فى نظرية سيادة الشعب •

المطلـــب الاول

نظريـــة ســـيادة الامـــة

هى نظرية فرنسية النشأة، واذا كان الفقه ينسب هذه النظريه الى جان جاك روسو فان النصفة تقتضينا ان نردها الى غيره من الكتاب السابقين على عصره .

ففى الوقت الذى ظهر فيه فجر الثورة الفرنسية ، و تأكد الفصل بين الملك من ناحية والسلطه السياسيه من ناحية اخرى ، نسبت السيادة الى الامة بدلا من الملك ،وطرح تبعا لذلك مبدأ شخصيه السلطة السياسيه ذلك المبدأ الذى كان يربط بين اساس السلطة وممارستها وهكذا اضحى من المستقر ان أن الجماعه اوالامه هى صاحبه السلطة او السيادة

و مقتضى النظريه الفرنسية المعول بها ـ نظرية سيادة الامة ـ أن السيادة تكون للامه بأعتبارها وحدة مجردة مستقلة عن سائر الافراد المكونين لها ، فالسيادة لا تكون لفرد من الافراد اولجماعة من الجماعات حيث لا يعتبر اى منهم صاحبا او مالكا لجزء منها فالسيادة تنسب فقط للشخص الجماعى الذى يتألف من مجموع الافراد ومن ثم فلا يتصور الا ان يكون لها صاحب واحد الا وهو الامة .

و على هذا الاساس قيل أن السيادة تكون وحدة واحدة غير قابله للتجزئة او التنازل عنها او للتملك فهى تكون مملوكه للامه ودون سواها .

و قد ظهر تبنى مبدأ سيادة الامة فى وثيقة اعلان حقوق الانسان و المواطن التى اقرتها الجمعية الوطنية عام ١٧٨٩ .

فنصت على ان " الامة هى مصدر كل سيادة ولا يجوز لاى فرد أو هيئة ممارسة السلطة الا على اعتبار انها صادرة منها " هذا وقد قرر الدستور الفرنسى الصادر عام ١٧٩١ " أن " السيادة وحده غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهى ملك للامة "

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الامة :

يترتب على الاخذ بمبدأ سيادة الامة عدة نتائج نجملها فيما يلي :ـ

١ـ ان السيادة تمثل وحده واحدة غير قابلة للتجزئة :

و هذه نتيجة منطقية و محتومة تبعا للنظرية المقول بها ـ فما دامت الامة تمثل وحدة مجردة مستقلة عن افرادها وما دامت الامة هي وحدها وبالصفة السابقة صاحبة السيادة فانه يجب أن تكون السيادة ايضا وحده واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتقسيم على الافراد بحيث يستأثر كل منهم بجزء منها على سبيل الانفراد .

لذلك قيل بأن الاخذ بمبدأ سيادة الامة يتمشى مع النظام الديمقراطي النيابي حيث لا يبيح هذا النظام لافراد الشعب ممارسة السلطة السياسية أو الاشتراك فيها اذ يقتصر دورهم عند حد اختيار نواب لهم يستقلون عن جمهور الناخبين بمباشرة مظاهر السلطة السياسية .

و على العكس من ذلك قيل ان الاخذ بمبدأ سيادة الامة لا يتمشى و النظام الديمقراطي المباشر أو غير المباشر فهو لا يتمشى مع نظام الديمقراطية المباشره حيث يمارس الافراد فيه دون وساطه احد شئون السلطة السياسية ،وهو لا يتمشى ايضا و نظام الديمقراطية شبه المباشرة الذى يترك للشعب مكنه الاشتراك في مباشرة بعض مظاهر السلطة بأحد اساليبها المعروفة ، كاسلوب الاستفتاء الشعبي و الاقتراح الشعبي للقوانين

٢ ـ ان الانتخاب يعتبر وظيفة لا حقا من الحقوق السياسية للافراد .

فتبعا لمبدأ سيادة الامة لا يكون انتخاب الاشخاص القائمين على ممارسة السلطة حقا و انما يعد وظيفة يجب على الافراد القيام بها . و هذه النتيجة في نظر اصحاب النظرية المقول بها ـ تكون ايضا نتيجة منطقيه و محتومة اذ مادام ان الافراد

لا يملكون على سبيل الاستئثار جزءا من السيادة وانما تكون هذه السيادة وحده مملوكـــه للامة باجمعها، فان الافراد اذ يقومون بانتخاب الممارسين للسلطة لا يستعملون حقـــا من حقوقهم ،وانما يؤدون وظيفه او خدمه عامه مقتضاها اختيار اكفاء المرشحين لممارســه مظاهر السلطة .

و يرتب القائلــين بهذه النظريه على تكييف الانتخاب أو اختيار الممارسين للسلطة بأنه وظيفة لا حقا . أن مبدأ سيادة الامة لايتعارض ونظام الاقتراع المقيد حيث تستطيع الامـــة ان تقيد حق الاقتراع بشرط النصاب المالــــي او شــرط التعليـــم او شــــرط الانتماء الى طبقه اجتماعية معينه حتى تضمن فى النهاية الكفاءة فى من يتم اختيارهــــم لمزاوله شئون و مظاهر الســلطه .

٣ـ يعتبر النائب فى البرلمان ممثلا للامة باسرها لا ممثلا لناخبيه . فتبعا لمبدأ ســيادة الامة لا يكون النائب ممثلا لدائرته الانتخابية او للحزب الذى ينتمى اليه فحســـب، وانما يكون ممثلا للامة جمعاء . فهو لا يمارس السلطة وكيلا عن ناخبيه وانما وكيــــلا عن الامة باســـرها .

وهذه نتيجة منطقيه عند اصحاب النظرية المقول بها . فمادام أن الفـــرد لا يملك جزءا من السيادة على سبيل الاستئثار فهو لا يستطيع ان يوكل غيره فى شأن ممارستها . لان فاقد الشيء لا يعطيه ومادامت الامه هى التى تملك السيادة وحدها دون الافراد المكونين لها فيكون النائب ممثلا عن الامة ذاتها .

و يترتب على هذه النتيجة انه ليس لجمهور الناخبين حق اعطاء تعليمـــات ملزمة للنائب أو تكليفة بالاقتراع فى البرلمان على وجه معين . لان النائب يمثـــل الامة لا يمثل افراد ناخبية ولا دائرته الانتخابيه . فيعمل بحريه تبعا لمقتضيـــات المصلحة العامـــه .

٤ـ يعتبر القانون تعبيرعن ارادةالامة:بنظر مبدأ سيادةالامه الى القانون على انـــــه تعبيرعن ارادةالامه وليس مجرد تعبيرعن اراده النواب او اراده الناخبين •

و هذهالنتيجة منطقيه فى نظر دعاه المبدأ المقول به اذ مادام النواب يمثلـون الامه وحدها و المعبرين عن ارادتها فيجبان ينظر الى القانون على انه المعــــبر عن رغبه الامة اى المجموع المستقل عن الافـراد المكونين له •

٥ـ الامة تشمل الاجيال السابقه و الحاضروالمستقبله:فاذا كانت الامة تعتبر تبعا للنظرية المقول بها وحده مجرده مستقله عن افرادها ، فانها لا تتمثل فقط فى الاجيـــــال الحاضره أى لا تتمثل فى هيئة الناخبـين فى وقت معين وانما تشمل الاجيال فــى ماضيها وحاضرها و مستقبلها •

و يترتب على اعتبار الامة شامله للاجيال فى مراحلها الثلاث السابقة اى الحاليــه و الحاضره والمستقبله ان يوضع دائمافى الاعتبار مصالح الاجيال المستقبلة أو القادمه

وفى هذا الشأن يشير استاذنا الدكتور ثروت بدوى الى " ان الاخـــــــذ بنظرية سيادةالامة من شأنه ان نضع فى الاعتبار مصالح الاجيال القادمـة • وعلـى ذلك فليـس من المحتم النزول على اراده اغلبيةالناخبـين دائما ، لان مثل هذهالارادة قد لا تمثل الا نزعات أو نزوات عارضة ،فاعتبار الاجيال القادمه تبرر الحالات الـــتى يؤجل فيها الدستور الاخذ باراده الاغلبية ريثما يثبت ان هذه الارادة تمثـــل الاراده الحقيقية و المستقرة للامة ،وانها لم تكن نتيجة نزوات عارضة او رغبـــات وقتية ،و تطبيق هذهالفكرة يظهر فى حالة وجود مجلسين نيابيين يختلفان فيمـــا بينهما من حيث طريقة التكوين بحيث يكون احدهما ممثلا للاتجاهات المحافظــــة الهادئة • فقـد ينص الدستور على عدم العمل بقرارات المجلس الاول مالـــم تحز على موافقه المجلس الثانى الذى يمثل الاتجاهات المحافظة • فى هـــــذه

الحالة اى حيث لا يتفق المجلسان ،يمكن القول ان اراده الامة لم تظهر بعد فى صورة اكيده مستقره ،وبالتالى يستحيل العمل بما قرره المجلس الاول الذى لا يعبر عن الاراده الاكيده للامه حتى لو كان هذا المجلس ممثلا لاغلبية الشعب "

الانتقادات التى وجهت لنظرية سيادة الامه :

لقيت هذه النظرية هجوما عنيفا ونقدا لاذعا من جانب الفقه السياسى والدستورى ويمكن اجمال اوجه النقد مما يلى :-

١- ان هذه النظرية وان كان لها فائدتها التى لا تنكر فى الحد من السلطان المطلق للملوك قبل قيام الثوره الفرنسية حيث كان المبدأ السائد ان الملك هو صاحب السيادة فاعتبرت هذه النظرية وقتذاك بمثابة معول من معاول هدم الملكيه واستبدادها الا ان هذه النظرية قد اصبحت فى الوقت المعاصر عديمة الجدوى وغير ذى موضوع حيث انتهى التمسك بمبدأ شخصيه السلطه الذى كان يخلط بين اساس السلطه واشخاص ممارسيها ولم يعد الحكام يقومون بممارسه هذه السلطة لحسابهم الشخصى وانما يقومون بها باسم الامة ولحسابها وزال تبعا لذلك كل شبهة لشبح الحكم المطلق أو الاستبداد من جانب الحكام .

٢- تؤدى هذه النظرية الى الاعتراف للامه بالشخصية القانونية باعتبارها وحده مجرده ومستقله عن الافراد المكونون لها وبالتالى تسلم هذه النظرية بوجود شخصيتين قانونيتين تتنازعان السياده وهما الدوله والامه .

وتفاديا لهذا التعارض الذى هوت فيه النظرية رأى البعض من المتمسكين بالابقاء على مبدأ سيادة الامة ان الدولة والامة يمثلان شخصيه قانونيه واحده لا شخصيتين . غير ان هذا القول يؤدى الى اعتبار نظرية سيادة الامة عديمه الجدوى وتصبح

غير ذى موضوع ، فاذا كانت الامة والدولة على حد قول هذا البعض شخص واحد فان ذلك يؤدى بنا الى نتيجة محتومه وهى ان الدولة تكون صاحبة للسلطة والسيادة وهكذا نعود مرة اخرى للتساؤل والبحث عن الصاحب الفعلى للسيادة فى الدولة أى من يكون له حق ممارستها . وهكذا نجد انفسنا فى حلقه مفرغة لا مناص من الخروج منها اذا تمشينا مع نتائج نظرية سيادة الامه وقلنا ان الامة لها شخصية معنوية بجوار شخصية الدولة أو ان الدولة والامة يكونان شخصية معنوية واحدة لا شخصيتين .

٣ - ان هذه النظرية تؤدى الى الاستبداد وتشكل خطرا على حريات الافراد وحقوقهم ومفاد ذلك ان هذه النظرية تجعل السيادة للامة وان هذه السيادة تكون غير محدودة وانما مطلقة وهذا الاطلاق فى السيادة يؤدى بل وادى فعلا كما اشار الى ذلك الفقه الفرنسي - الى استبداد أو اطلاق السلطات الحاكمه فى كثير من المرات وذلك دائما باسم الامة .

فاذا ما اضفنا الى ذلك ان القانون تبعا لهذه النظرية يكون تعبيرا عن اراده الامة وان جميع القوانين والاعمال الصادره عن الهيئات الحاكمه تعتبر مشروعة لانها تعبير عن ارادة الامة ويلزم بالتالى خضوع الافراد لها ، فان وجه الاستبداد يظهر في اهدار الحقوق والحريات الفردية ويتبدى ذلك اذا ما اصدرت الهيئات الحاكمة من القوانين والاعمال ما ينال من حقوق وحريات الافراد بذريعة شرعية القوانين والاعمال الصادره لانها تعبير عن اراده الامة .

فاذا ما اضفنا الى ذلك ان هذه النظرية تعتبر الانتخاب مجرد وظيفة لا حقا يتمتع به الافراد ، فانه يترتب على ذلك .

أن تستطيع السلطات الحاكمة عن طريق القانون وهو عمل مشروع دائما لانه التعبير عن ارادة الامة أن تضع قيودا للتمتع بها ، كالتعليم ، والمال ، او الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة . وبذلك يضيق عدد الناخبين ، وتحرم الطائفة العريضة من أفراد الامة من حق الانتخاب . ولذلك قلنا أن نظرية سيادة الامة لا تتعارض والاخذ بنظام

الاقتراع المقيد • وهو مالا يتفق و الاصول الديمقراطية الحديثه التى تقوم بصفه دائمـــــة على نظام الاقتراع العام •

تلك هى اوجه النقد التى وجهت الى نظرية سيادة الامة التى كان ظهورها ثمـــرة من ثمار الثورة الفرنسية وقد وجد هذه النظرية آنذاك فى كثير من دول العالم مناخـــا صحيا للتطبيـــق فقـــررتها معظم الدول فى دساتيرها ••

وقد اخذت بهذا المبدأ الدساتير المصريه الصادرة قبل قيام الثورة و هما دســـتور ١٩٢٣ و دستور ١٩٣٠ حيث نصت المادة ٢٣ فى كل منهما على ان " جميع السلطات مصدرها الامة " كما وقد أخذ به ايضا اول دستور مصرى صدر بعد قيام الثورة و الصادر فى عهـــد الجمهورية عام ١٩٥٦ حيث نصت المادة الثامنة منه على "أن السيادة للامه "

أما بالنسبة للدستور اللبنانى الصادر عام ١٩٢٦ فهو وان لم ينص صراحة على الاخـذ بمبدأ سيادة الامة الامر الذى قد يؤدى الى القول ان المشرع الدستورى قد تجنب الاخذ بهذا المبدأ الا انه يلاحظ ـ كما يؤكد الفقه الدستورى ـ ان الدستور اللبنانى وان لم ينص صراحة على هذا المبدأ الا انه اعترف به ضمنيا وذلك فيما تضمنه من احكام دستورية تتفق و تطبيـــق هذا المبدأ •

المطلب الثانــــى

نظريـــه ســـيادة الشــــــعب

اذا كان مبدأ سيادة الامة يقر بالسيادة فى الدوله لمجموع الافـراد بأعتبـــــار هذا المجموع وحده واحدة مجردة و مستقلة من الافراد المكونين لها ، فان مبدأ ســــيادة الشعب يقر بالسيادة للمجموع ايضا ولكن ليس باعتباره وحده مستقله عن الافراد المكونـين لـه كما يذهب مبدأ سيادة الامة و انما باعتبار هذه المجموع يتكون من عدد من الافراد • ومـــن ثم تكون السياده لكل فرد فيه •

وعلى هذا النحو تكون السياده تبعا لمبدأ سيادة الشعب — مجزأه على افـــــراد الجماعة بحيث يملك كل فرد منها جزء من السيادة •

و اذا كانت السيادة تثبت تبعا للنظريه المقول بها للشعب ذاته أو بمعنى — أدق لافــراده حيث تكون السياده قسمه بينهم فهل يقصد بالشعب فى هذا المقام والــــذى يثبت لافراده السياده • الشعب وفقا لمدلوله الاجتماعى ام الشعب وفقا لمدلوله السياســى •

سبق ان رأينا و نحن بصدد التعرض • لركن الشعب فى الدوله ان هناك مدلــولان لتعبير الشعب المدلول الاجتماعى اوالشعب كحقيقه اجتماعية ويقصد به مجموع الافراد المتمتعين بجنسيه الدوله اما المدلول السياسى اوالشعب كحقيقه ســياسية فيقصد به مجموع الافــــراد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية اى جمهور الناخبـين •

و تبعا لذلك قلنا ان مفهوم الشعب كحقيقه اجتماعية يكون اوسع مدى و أكثر دلالـــه عن مفهومه السياسى وان كان الامر يتوقف بطبيعة الحال على طبيعه النظام السائد ومـدى اخذه بنظام الاقتراع العام او الاقتراع المقيد ولا جدال انه يقصد بالشعب الذى يكــون صاحبا للسيادة فى هذا المقام الشعب بمدلوله السياسى • اى الافراد الذين يتمتعون بالحقوق

السياسيه ومن ثم يكون لهم مباشرة حق الانتخاب .

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب :

يترتب على الاخذ بمبدأ سيادة الشعب عدة نتائج نجملها فيما يلـــى :-

١- **ان السيادة تكون مجزأه بين الافراد :**

تبعا لهذه النظريه تكون السياده منسوبة الى افراد الشعب وما دام ان الشعب لا يمثل وحده مجردة مستقله عن افراد المكونين لها فان السياده تكون مجزأه .. ومقسمه بين هؤلاء الافراد الذى يكون لكل منهم نصيبا فيها .

واذا كانت السيادة مجزأة على النحو السابق بحيث يكون كل فرد من افـــراد الشعب صاحبا لجزء منها ، فانه يكون لكل منهم حقا ذاتيا فى مباشرة السلطـــه . لذلك فان مبدأ سيادة الشعب يتمشى ونظام الديمقراطيه المباشرة حيث يكـــون لافراد الشعب حق ممارسة السلطة بانفسهم مباشره ودون وساطه أحد ، كمـــا يتمشى هذا النظام أيضا ونظام الديمقراطيه شبه المباشره الذى يترك للشعب مكنه الاشتراك فى مباشرة بعض مظاهر السلطة بأحد اساليبها المعروفة كالاستفتـــاء الشعبى ، أو الاقتراح الشعبى للقوانين ، او الاعتراض عليها .

وتبعا لذلك قيل أن مبدأ سيادة الشعب يكون اكثر ديمقراطية من مبـــدأ سيادة الامة حيث لا يسمح هذا الاخير للافراد بمباشرة مظاهر السلطة الا عـــن طريق ممثلين عنهم .

٢- **ان الانتخاب يعتبر حقا لا وظيفــه :**

يعد الانتخاب طبقا لمبدأ سيادة الشعب حقا للافراد لا وظيفه يقومــون

بها اذ مادام أن كل فرد من افراد الشعب يملك جزءا من السيادة فانه يكون لكل منهم حقا فى مباشرة حقوقه السياسيه ومنها حق الانتخاب •

واذا كان الانتخاب يعتبر حقا للافراد لا وظيفه يؤدونها ، فان مبدأ سيادة الشعب لا يتمشى ونظام الاقتراع المقيد الذى يشترط فى الفرد حتى يزاول حقه الانتخابى ان يكون على قدر من الثروة او التعليم او منتميا الى طبقة اجتماعية معينه وبالعكس يتمشى مبدأ سيادة الشعب مع نظام الاقتراع العام •

٣- <u>لا يعتبر النائب فى البرلمان ممثلا عن الامة بأسرها وانما ممثلا فقط عن ناحيته أى عن دائرته الانتخابية •</u>

لما كانت نظرية سيادة الشعب تقوم على توزيع السيادة بين مجموع الافراد المكونين للشعب فيعد كل منهم صاحبا لجزء من السيادة فان النائب يعتبر ممثلا لجزء فقط من السيادة وهو الجزء الذى يملكه ناخبوه ومن ثم فهو لا يعتبر ممثلا للامة جمعاء وانما ممثلا لناخبيه فقط •

وتبعا لما تقدم يكون للناخبين حق اعطاء تعليمات ملزمه للناخب لا يستطيع هذا الاخير مخالفتها او الخروج عليها ، كما انه يكون مسئولا أمامهم عن تنفيذ وكالته ، ويلتزم بأن يقدم لهم حسابا عنها كما يكون للناخبين الحق فى عزله من الوكالة فى أى وقته

وذلك على عكس نظرية سيادة الامة حيث يكون النائب ممثلا للامة جمعاء لا لناخبيه الامر الذى يترتب عليه تحرير اراده النائب ، ومن ثم لا يكون للناخبين حق اعطاء تعليمات ملزمه للنائب لا يستطيع ان يحيد عنها او تكليفهم بأمر معين على سبيل الالزام •

٤- ينظر مبدأ سيادة الشعب الى القانون لا على اساس انه تعبير عن الارادة العامة للامة وانما على اساس انه تعبير عن ارادة الاغلبية الممثلة فى هيئة الناخبين بحيث يتعين

على الاقلية الاذعان لرأى الاغلبية دون اعتبار لما اذا كانت هذه الارادة أكيـــدة ودائمة أم لا .

وقد اعتنقت الداساتير المصرية الصادرة بعد عام ١٩٥٨ مبدأ ســـيادة الشعب فاقره الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٦٤ ونص عليه صراحة الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية الصادر فى سبتمبر عام ١٩٧١ فى مادته الثالثه بقوله " السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات " .

الانتقادات الموجهة الى مبدأ سيادة الشعب :

اذا كان الاتجاه الحديث فى دساتير الدول قد اتجه صوب الاخذ بمبـــدأ سيادة الشعب لكونه اكثر تحقيقا للديمقراطيه . ألا أن الفقه قد أخذ على هذا — المبدأ بعض العيوب نجملها فيما يلى :—

١ — يترتب على الاخذ بمبدأ سيادة الشعب تبعية النواب لجمهور ناخبيهم اذ تبعـــا لهذا المبدأ يكون للناخبـين حق اعطاء اوامر وتوجيهات ملزمة الى النواب فـلا يستطيعون الخروج عليها ، وليس ثمت شك فى أن علاقة التبعية هذه من شأنهـــا الاضرار بالحياة النيابية ، و تؤدى من الناحية العملية الى أن يتجه النواب نحو تحقيق المصلحة الخاصة بالناخبـين و تفضيلها على المصلحة العامة و إلاّحق للناخبـــين عزلهم او عدم تجديد البيعه لهم فى الانتخابات اللاحقه وعلى هذا النحو يتضمـن مبدأ سيادة الشعب فى شطره الخاص بعلاقة النواب بناخبيهم عودة الى نظريـــــة الوكالة الالزامية وما تتضمنه من مخاطر على الصالح العام للجماعة اذ ان مبـــدأ سيادة الشعب معناه تجزئه السيادة و تقسيمها على الافـراد بحيث يستأثـــــر كل منهم بجزء من السياده و يكون مالكا لها ، الامر الذى يؤدى — فى نظـــــر البعض — اذا ماقلنا بالاحتفاظ بسيادة الدولة ان يوجد سيادتين سيادة مجزأة بـين الافراد وسياده الدوله باعتبارها شخص معنوى وهذا ما يؤدى الى ذ ا ت

المأخذ الذى عيب على مبدأ سيادة الامه وهو وجود سيادتين سيادة للدولة وسيادة للامة اذا ما اعترف لها بالشخصية المعنوية وبالتالى يبقى التنازع قائما فيمن ينسب له السيادة هل لافراد الشعب او للدولة تبعا لمبدأ سيادة الشعب ام للامة او للدوله تبعا لمبدأ سيادة الامه وعلى هذا النحو يؤدى مبدأ سيادة الشعب الى زيادة الغموض والتعقيد بشأن صاحب السيادة الفعلي •

وحسبنا فى هذا المقام ان نشير الى ان استاذنا الدكتور / محسن خليل • بشأن ابرازه الواقعية مبدأ سيادة الشعب قد حاول ان يجد مخرجا لذلك الغموض و التعقيد الذى اثار الفقه حول تحديد صاحب السيادة الفعلية فاشار الى وجوب التفرقة بين المقصود بسيادة الدولة و السيادة فى الدولة فيقول :

" و يلاحظ ان القول بوجود مشكلة خاصة بتنازع السيادة سواء بين الدولة والامة (بالنسبه لمبدأ سيادة الامة) او بين الدولة و افراد الشعب السياسى (بالنسبة لمبدأ سيادة الشعب) •

هو أمر مردود لانتفاء هذه المشكلة تماما وذلك انه يتعين ان نفرق بين سيادة الدولة والسيادة فى الدولة • فاذا كانت السيادة للدولة على اعتبار انها صاحبة السلطة السياسية • فان السيادة فى الدوله معناها من الذى يمارس تلك السلطة داخل الدولة اى الى من يرجع صفة الامر فى الدولة ؟ هى الامة بالنسبة لمبدأ سيادة الامة ، وهم افراد الشعب السياسى بالنسبة لمبدأ سيادة الشعب و يختتم قوله " ومن ثم فلا تضارب مطلقا بين سيادة الدولة وسيادة الامة او افراد الشعب ما دمنا قد قررنا التفرقة بين سيادة الدولة ذاتها و السيادة فيها اى داخلها •"

تلكم هى مضمون و نتائج كل من مبدأ سيادة الامة وسيادة الشعب وتلك هـــى أهم الانتقادات التى قيل بها فى شأن المبدأين يبقى ان نشير الى ان الامر مرهون فى اعتنـــاق أيهما بظروف وتاريخ كل دوله من الناحية السياسية والاجتماعية •

واذا كان الامر كذلك فانه يبقى أن نشير الى واقعية المبدأ الاخير ، وهـــو مبدأ سياده الشعب حتى أخذت به غالبيه الدساتير المعاصره نظرا لاتفاقه والمبـــادئ الديمقراطيـــة و كتب له الغلبة والانتشار و انحسر بالتالى مبدأ سيادة الامة من حيـــث نطاق تطبيقـــة فى نطاق جد ضيـــق •

* * * * * *

المبحث الثاني

++++++++++

الشخصية القانونية

++++++++++

يكاد الاتفاق قائما بين جمهور الفقهاء على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية ، وهذه الشخصية القانونية التى تثبت للدولة تسمى بالشخصية المعنوية Personnalité morale تميزا لها عن الشخصية القانونية الطبيعية التى تثبت للافراد الادميين

و تبعا لذلك ضمن بعض الفقهاء تعريفاتهم بشأن الدولة تلك الخاصية فقالوا ان الدولة هى التشخيص القانونى للامة .

و يترتب على ثبوت الشخصية القانونية للدولة ان تكون أهلا لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات اى ان تكون قادره على أن تلتزم فى ذمتها و تلزم الغير .

و الاعتراف للدوله بالشخصية القانونية يعنى من ناحية اولى اعتبارها وحدة متمايزه ومستقلة عن مجموع الافراد المكونين لها ، ويعنى من ناحيه ثانية اعتبارها وحده متمايزه ومستقلة عن اشخاص الحكام الذين يزاولون مهام السلطة فيها .

وتتبدى تلك الوحدة وهذا التميز فى وجود شخصية الدولة وبقائها كلا قويا يتسم بالاستقرار والدوام .

وتبعا لما تقدم فان الشخصيه المعنوية للدولة لا تتأثر بتغير الافراد المكونين للدولة ولا تتأثر ايضا بما هو محتوم من تغيير او تبديل فى الاشخاص الذين يمارسون شئون الحكم و يزاولون مهام السلطة .

واذا كان وجود الدولة لا يتأثر بتبديل الافراد المكونين لها و لا يتغير الافراد الممارسون السلطه نيابه عنها ، فانه يترتب على اعتبار الدولة شخصا دائما ، عدة نتائج

نوجزها فيما يلـــى :ـ

١ـ تعتبر الدوله وحده قانونية متمايزة عن اشخاص الحكام وان هؤلاء الاخيرين يزاولون السلطة نيابة عن الدولة أى باسم الجماعة و لصالح الجماعه لا من اجل تحقيق المصالح الخاصة للحكام او لفئة من المحكومين •

٢ـ لا يترتب على تغيير شكل الدولة اونظام الحكم فيها او على تغيير اشخاص الحكـــام تعطيل نفاذ القوانين التى اصدرتها الدولة قبل التغيير و انما يبقى العمل بها قائما الى ان يتم الغائها او تعديلها اما بطريق صريح واما بطريق ضمنى وعلى هـــــذا النحو لو تغير شكل الدولة من نظام ملكى الى نظام جمهورى اوتغير نظام الحكم مـــن نظام رئاسى الى برلمانى او تغير اشخاص الحكام فيظل للقوانين القائمه قوه النفـــاذ حتى يتم الغائها او تعديلها من الجهه المختصه بذلك •

٣ـ لا يترتب على تغيير شكل الدولة او نظام الحكم فيها أو اشخاص الحكام بها ـ على النحو السابق ابرازه ـ اى مساس بالمعاهدات و بالاتفاقات او الالتزامات الـــــتى ارتبطت بها الدولـــة وانما تظل باقيه ما دامت الدولـــة باقيـــة •

٤ـ كذلك لا يترتب على تغيـــير شكل الدولة او نظام الحكم فيها او اشخاص الحكـــــام اىّ مساس بحقوق الدولة وانما تظل هذه الحقوق قائمه طالما بقيت الدولة قائمة •

* * * * *

* *

*

الفصل الثالث
شكل الدولة

اذا كان فقهاء القانون الدولى العام قد اهتموا أساسا بتقسيم الدول الى دول كاملة السيادة وأخرى ناقصة السيادة ، وذلك على أساس مدى متتمتع الدولة ذاتها بالسيادة على اقليمها من حيث الكمال أو النقصان . فان فقهاء القانون الدستورى قد ولعوا هم الآخرين بتقسيم آخر للدول من حيث الشكل الى دول موحدة ودول مركبة .

والبحث فى تقسيم الدول من حيث الشكل الى دول موحدة وأخرى مركبة لا يقوم على أساس مدى تمتع الدول بسيادتها ، وانما يعتمد على وصف تركيب السلطة فيها . فالدول الموحدة تكون السلطة فيها موحدة وهذا ما يؤدى الى وحدة القانون فيها لا الى تعدده .

أما الدول المركبة فتكون السلطة فيها مركبة . أى تتعدد السلطات فيها ، وهذا ما يؤدى الى تعدد القانون لا الى وحدته .

وسوف نعرض لدراسة ذلك التقسيم الاخير للدول الذى يعتمد على وصف وتركيب السلطة فيها فنبدأ بدراسة الدولة الموحدة أو البسيطة ثم نعرض بعد ذلك لدراسة الدول المركبة وعلى هذا النحو سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالى :

المبحث الأول : فى الدولة الموحدة أو البسيطة .

المبحث الثانى : فى الدولة المركبة .

المبحث الأول

الدولة الموحدة أو البسيطة

L'Etat unitaire ou simple

هى التى تكون السيادة فيها موحدة فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية ، أو من الناحية الداخلية . ومن أمثلة الدول الموحدة لبنان العراق الأردن وجمهورية مصر العربية وكذلك بلجيكا وفرنسا .

وتتبدى وحدة الدولة من نواح ثلاثة :

أولا : من حيث تنظيم السلطة السياسية : فالسلطة السياسية فيها واحدة وأجهزتها الحكومية فيها أيضا واحدة فتتولى كافة الوظائف العامة تشريعية كانت أو تنفيذية أو قضائية .

وينبنى على ماتقدم :

- أن الدولة الموحدة تتسم بوحدة الدستور ، أى انه لايوجد فيها سوى دستور واحد يسرى على جميع أجزاء الدولة .
- أن الدولة الموحدة تتسم بوحدة القانون أو التشريع فيكون هناك قوانين أو تشريعات موحدة تخاطب جميع الافراد القاطنين على اقليم الدولة .

غير أنه قد يحدث أن تخص الدولة جزءا من اقليمها بتشريع خاص فى موضوع محدد ولظروف معينة ، وهذا لا ينفى وحدة السلطة فى الدولة ولا وحدة القانون فيها ، مادام مصدر التشريع فيها واحد لايتعدد ، وبعبارة أخرى يكفى وحدة الجهاز التشريعى حتى توصف الدولة بأنها دولة موحدة ، فالجهاز التشريعى الواحد يستطيع - اذا ما عن له ذلك - ان يصدر قوانين خاصة تسرى على أجزاء معينة من اقليم الدولة دون غيرها من الاجزاء الأخرى لظروف خاصة وأن تستثنى مناطق معينة من الاقليم

من الخضوع لبعض التشريعات العامة التى تسرى على بقية أجزاء الدولة ، وقد عرفت مصر هذه القاعدة حينما قامت الوحدة مع سوريا واندمجا معا فى دولة واحدة فقد احتفظ كل اقليم منهما بكثير من التشريعات التى كانت سارية قبل الوحدة على الرغم من أن الجهاز التشريعى أصبح واحدا فى كل من البلدين .

ثانيا : من حيث تنظيم الجماعة : فيعتبر افراد الدولة الموحدة وحدة متجانسة تخضع لانظمة واحدة على الرغم ما قد يكون هناك من اختلاف او فوارق بين الافراد المكونين لهذه الجماعة .

ثالثا : من حيث الاقليم : فيعتبر اقليم الدولة الموحدة وحدة واحدة يخضع فى جميع اجزائه للسلطات الحكومية .

هذا ولا يؤثر فى وصف وحدة الاقليم أن تكون اجزائه منفصلة بعضها عن البعض ، فالاتصال أو الانفصال لا تأثير لهما على وحدة الاقليم .

فجمهورية مصر العربية قبل الانفصال كانت دولة واحدة تضم الأقليم المصرى والأقليم السورى .

هذا ولا يؤثر ايضا فى وحدة الاقليم وجود بعض الفوارق المحلية أو الاقليمية بين أجزاء الأقليم .

واذا كانت الدولة الموحدة تمتاز على النحو السابق بالبساطة فى تركيب السلطة ومن هنا سميت بالدولة البسيطة ، تميزا لها عن الدولة المركبة أو المعقدة التركيب ، فانه يمكن اطلاق وصف الدولة الموحدة على كل دولة تتسم بوحدة النظام السياسى ووحدة السيادة دون نظر الى شكل الحكم فيها ملكيا كان او جمهوريا فالدولة الموحدة يمكن ان تكون ملكية كالاردن ويمكن أن تكون جمهورية كمصر ولبنان .

الدولة الموحدة ونظام اللامركزية الادارية :

يعنى نظام اللامركزية الادارية توزيع ممارسة الوظيفة الادارية فى الدولة بين السلطة المركزية فى العاصمة وبين هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، وذلك كالاشخاص العامة المحلية (المحافظات ـ المدن ـ القرى في مصر ـ والبلديات في لبنان) او كالاشخاص العامة المرفقية كالهيئات العامة أو المؤسسات العامة) بحيث تباشر هذه الاشخاص اختصاصاتها الادارية الموكولة اليها تحت رقابة واشراف السلطة المركزية فى العاصمة • وعلى ذلك لايكون استقلال الوحدات الادارية المحلية أو المرفقية استقلالا كاملا ازاء السلطة المركزية والا انهارت وحدة الدولة ، اذ تعد الرقابة الادارية أو ما يطلق عليه بسلطة الوصاية الادارية التى تباشرها السلطة المركزية على الوحدات الادارية اللامركزية ركيزة اساسية فى تعريف نظام اللامركزية الادارية وفى تميزها عن اللامركزية السياسية اى النظام الفيدرالى • فنظام اللامركزية الادارية اذن يعمل على توزيع الاختصاصات الادارية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية فى الدولة •

والنظام السابق (اللامركزية الادارية) يختلف عن نظام مقابل له هو نظام المركزية الادارية ويعنى هذا الأخير تركيز الوظائف الادارية كلها فى يد هيئة واحدة هى السلطة المركزية فى العاصمة • حيث تباشر هذه الوظائف بنفسها (وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بالمركزية المطلقة) أو بواسطة عمالها وموظفيها المنتشرين فى أرجاء الاقليم ولكن يعملون باسم ولحساب السلطة المركزية (وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه المركزية النسبية) •

ويترتب على الأخذ بنظام المركزية الادارية اخضاع جميع الهيئات الادارية الموجودة فى اقليم الدولة للسلطة الرئاسية فى العاصمة وتكون السلطة الادارية متدرجة تدرجا هرميا فى قمته الوزير فى اعلى التنظيم وفي قاعدته صغار الموظفين •

والنظامين السابقين (اللامركزية الادارية ـ والمركزية الادارية) يتعلقان كما هو واضح بتوزيع الوظائف الادارية فى الدولة أى بكيفية مباشرة تلك الوظائف التى تدخل فى وظيفة

جهة الادارة باعتبارها فرعا من السلطة التنفيذية • وكلا النظامين لا يتعلقان بنظام الحكم السياسي في الدولة أو بمباشرة الوظيفة السياسية •

فاللامركزية الادارية والمركزية الادارية اذن نظامان يتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية لا بكيفية ممارسة الوظيفة الحكومية • النظامين اذن لا يمسان وحدة الدولة السياسية التي تعتبر المركزية والسمة الاساسية للدولة الموحدة فيظل هناك دستور واحد وقوانين واحدة وسلطات عامة واحدة تشريعية كانت أو تنفيذية او قضائية •

مما سبق يمكن القول بأن الدولة الموحدة أو البسيطة قد تأخذ من حيث ممارسة الوظائف الادارية بنظام اللامركزية الادارية أو بنظام المركزية الادارية ، دون أن يكون لذلك أى تأثير على شكلها باعتبارها دولة موحدة ما دامت هذه الدولة محتفظة بالوحدة في نظامها السياسي •

المبحث الثانى
الدولـــة المركــــــبة

بجوار الدولة الموحدة أو البسيطة يوجد أيضا الدولة المركبة أو الدول الاتحادية وتتألف الدول المركبة أو الاتحادية ببساطة من اتحاد دولتين أو أكثر .

وتتخذ الدول المركبة اشكالا متعددة متباينة تختلف من حيث الضعف أو القوة تبعا لنوع الاتحاد بين الدول الداخلة فيه، فقد يتخذ الاتحاد شكل الاتحاد الشخصى ، وقد يتخذ شكل الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى وقد يتخذ شكل الاتحاد الحقيقى أو الفعلي وقد يتخذ شكل الاتحاد المركزى أو الفيدرالى .

وتقتضى دراسة هذه الانواع المختلفة للاتحاد ان نقسم هذا المبحث الى أربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : فى الاتحاد الشخصى .
المطلب الثانى : فى الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى .
المطلب الثالث : فى الاتحاد الحقيقي او الفعلي .
المطلب الرابع : فى الاتحاد المركزى أو الفيدرالى .

المطلب الأول

الاتحاد الشخصي

Union personnelle

وهذا هو أضعف صور الاتحاد ، ويقوم على اتحاد دولتين أو أكثر تحت عرش واحد مع احتفاظ كل من الدول الداخلة فى الاتحاد باستقلالها الخارجى والداخلى • فيكون لكل منها استقلالها الخارجى حيث تحتفظ بشخصيتها الدولية وتكون لكل منها استقلالها الداخلى فيكون لكل منها دستورها الخاص وسلطاتها العامة المستقلة من تشريعية وتنفيذية وقضائية •

وعلى هذا النحو لا يتولد عن نشأة هذا الاتحاد خلق دولة جديدة ، بل تبقى الدول المكونة له متمتعة بكامل شخصيتها وسيادتها فى المجالين الخارجى والداخلى •

والمظهر الوحيد والمميز للاتحاد الشخصى هو وحدة رئيس الدولة • الأمر الذى يجعل منه اتحادا عرضيا ومؤقتا ، اذ يزول الاتحاد بمجرد اختلاف شخص رئيس الدولة وهو المظهر الأساسى لهذا الاتحاد كما سبق وذكرنا •

ويقوم الاتحاد الشخصى عادة نتيجة حادث عارض هو مصادفة اجتماع حق وراثة عرش دولتين أو أكثر فى أسرة ملكية واحدة اى من أيلولة عرش دول مستقلة الى ملك أو امبراطور واحد • غير أن ذلك لا يمنع من قيام الاتحاد الشخصى تارة باتفاق دولتين أو أكثر • وعلى هذا النحو يتضح عدم صحه ما يذهب اليه البعض من الفقه من الربط بين نظام الاتحاد الشخصى والدول الملكية اذ سبق ورأينا امكان قيام هذا الاتحاد فى الدول الجمهورية • اذ ليس ثمة ما يمنع من اتفاق عدة دول على اختيار رئيس واحد وقد حدث ذلك فعلا حينما تولى بوليفار رئاسة الجمهورية فى وقت واحد فى كل من بيرو وكولومبيا وفنزويلا فى امريكا الجنوبية [1] فى

(١) ثروت بدوى المرجع السابق ص ٦٠ •

عام ١٨١٣ للجمهورية الأولى وفى عام ١٨١٤ الجمهورية الثانية وفى عام ١٨١٦ الجمهورية الثالثة .

واذا كان أهم ما يميز الاتحاد الشخصى هو عدم قيام دولة جديدة ناتجة عن الاتحاد واحتفاظ الدول الداخلة فى الاتحاد باستقلالها كاملا فى الخارج والداخل فانه يترتب على ذلك النتائج الآتية :

١ — نتيجة لتمتع الدول الداخلة فى الاتحاد بشخصيتها الدولية ومن ثم بسيادتها الخارجية، فيكون لها سياستها الخارجية الخاصة وتمثيلها الدبلوماسى الخاص ومعاهداتها الخاصة، وأن تتحمل كل دولة داخلة فى الاتحاد — نتيجة ما سبق — اثار ما تجريه من تصرفات سواء قبل الدول الداخلة فى الاتحاد أو قبل غيرها من الدول الخارجة عنه . غير ان الفقه يشير الى ان الاستقلال الخارجى يكون من وجهة النظر القانونية المجردة ، ويرى ان وحدة رئيس الدولة تؤدى عملا الى توحيد هذه السياسة والى توحيد أشخاص الممثلين الدبلوماسيين لجميع الدول الداخلة فى الاتحاد ، ولكن دون أن يعد هؤلاء الدبلوماسيين مبعوثين عن الاتحاد وانما مبعوثين عن كل دولة على حدة . اذ يباشر هؤلاء الممثلين اختصاصاتهم تارة باسم دولة معينة ، وتارة أخرى باسم دولة ثانية من دول الاتحاد وليس باسم الاتحاد .

— يمارس رئيس الدولة سلطاته لا بصفته رئيسا للاتحاد وانما يمارسها بصفته رئيسا لاحدى الدول الداخلة فى الاتحاد . ويمارسها تارة أخرى بصفته رئيسا للدول الأخرى فى الاتحاد ، فهى شخصية لها دور مزدوج او متعدد بتعدد الدول الداخلة فى الاتحاد .

لذلك فمن المتصور ان تتعامل الدول الداخلة فى الاتحاد فيما بينها وأن تتبادل التمثيل الدبلوماسى ، كما يمكن أن نتصور أن تدخل احدى الدول فى حالة حرب

مع احدى الدول الأخرى الداخلة فى الاتحاد وتعد هذه الحرب حربا دولية لا حربا اهلية .

ـ نتيجة استقلال كل دولة داخلة فى الاتحاد عن الأخرى فانه يمكن تصور اختلاف النظم السياسية السائدة فى كل منها ، فقد يقوم الاتحاد بين دول تعتنق النظام الديمقراطى واخرى تعتنق النظام الدكتاتورى ويظل رعايا كل دولة داخلة فى الاتحاد محتفظين بجنسيتهم المستقلة ، ويعد رعايا كل دولة داخلة فى الاتحاد أجانب بالنسبة للدول الاخرى .

امثلة الاتحاد الشخصى :

لايوجد فى الوقت الراهن امثلة حقيقية لهذا الاتحاد وانما الامثلة كلها تاريخية منها على سبيل المثال :

١ ـ اتحاد انجلترا وهانوفر :

اذ قام هذا الاتحاد على اثر ايلولة عرش انجلترا عام ١٧١٤ الى الملك جورج الأول ملك هانوفر . وانفصم هذا الاتحاد بتولى الملكة فيكتوريا عرش انجلترا عام ١٨٣٧ نظرا لأن قانون توارث العرش فى هانوفر لم يكن يبيح للاناث تولى العرش الا اذا انعدم الذكور تماما فى جميع فروع الأسرة المالكة .

٢ ـ اتحاد هولندا ولكسمبورج :

الذى أقامه موتمر فينا عام ١٨١٥ بغرض تقوية هولندا ضد فرنسا وانتهى هذا الاتحاد لذات الأسباب التى انتهى بها الاتحاد بين انجلترا وهانوفر . وذلك عندما تولت أسراة عرش هولندا عام ١٨٩٥ وكان قانون لكسمبورج فى ذلك الوقت لم يبيح للاناث حق تولى وراثة العرش .

٣ ـ اتحاد بلجيكا والكنغو الحرة :

من عام ١٨٨٥ حتى عام ١٩٠٨ وقد نشأة هذا الاتحاد على اثر قانون صدر من البرلمان البلجيكى ١٨٨٥ اعطى الكنغو الاستقلال وجعلها فى حالة اتحاد شخصى مع بلجيكا ، على أن يكون ملك بلجيكا ملكا لها .

ثم قرر البرلمان البلجيكى بعد ذلك . أى حوالى ١٩٠٨ جعل الكنغو مستعمرة بلجيكية وضمها اليها .

المطلب الثانى

الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى

Confederation d'Etats

يقوم نظام الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى على انضمام دولتين كاملتى السيادة أو اكثر فى اتحاد وفقا لمعاهدة تبرم فيما بينهما وينص فيها على الاعراض المشتركة التى تلتزم بها دول الاتحاد كالدفاع عن استقلال هذه الدول وحفظ السلام فيها او تنسيق الشئون الاقتصادية او الثقافية أو الاجتماعية . وعلى هذا النحو يكون اساس نشأة الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى المعاهدة أو الاتفاقية ـ وتسمى بصك الاتحاد ـ التى تبرم بين الدول الاعضاء الداخلة فى الاتحاد بقصد تنظيم بعض المصالح المشتركة سواء اتصلت هذه المصالح بالشئون الخارجية ام بالشئون الداخلية للدول الاعضاء .

وتحتفظ الدول الداخلة فى الاتحاد باستقلالها سواء من الناحية الخارجية أو الداخلية وتبعا لما تقدم فانه يترتب على احتفاظ الدول الداخلة فى الاتحاد بالسيادة الخارجية امكان اقامة علاقات دبلوماسية خاصة مع الدول الأخرى الخارجة عن الاتحاد أو الداخلة فيه ، كما لها الحق فى ابرام المعاهدات مع غيرها من الدول شريطة ان لا يتعارض ما تنطوى عليه

هذه المعاهدات مع المسائل المشتركة التى تم الاتفاق عليها فى معاهدة الاتحاد .

كما يترتب على مظهر الاستقلال فى السيادة الخارجية التى تتمتع به الدول الأعضاء ان الحرب التى تشن من احداها على دولة اجنبية لا تلزم الاتحاد ولا يكون مسئولا عنها . كما وان الحرب التى تقوم بين دولة داخلة فى الاتحاد وبين دولة أخرى او اكثر من الدول الاعضاء فى الاتحاد تعد حربا دولية لا حربا أهلية .

ويترتب على احتفاظ الدول الداخلة فى الاتحاد لسيادتها الداخلية ان كل دولة منها تظل محتفظة بنظام حكمها السياسى الذى قد يختلف فى طبيعته عن نظم الحكم التى تسود غيرها من الدول الأعضاء فى الاتحاد .

كما يترتب على هذا الاستقلال احتفاظ رعايا كل دولة بجنسية الدولة الخاصة بهم ومن ثم يعتبر رعايا كل دولة من قبيل الاجانب بالنسبة للدول الأخرى الداخلة فى الاتحاد . هذا ويلاحظ انه اذا كان الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى يتفق مع الاتحاد الشخصى من حيث احتفاظ الدول الداخلة فى كلا الاتحادين بالاستقلال ، فان ثمة حقيقة أساسية تميز هذين الاتحادين ، ففى الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى يكون لكل دولة من الدول الداخلة فى الاتحاد رئيسها الخاص ، فهذا الاتحاد يتسم بتعدد الرؤساء تبعا لتعدد الدول . أما الاتحاد الشخصى فيتسم بالوحدة فى شخص رئيس الدولة فلا يكون هناك سوى رئيس واحد لكل الدول الداخلة فى الاتحاد على النحو السابق التنويه عنه عند حديثنا عن الاتحاد الشخصى .

أما عن تنظيم الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى : فيتولى تنظيم المسائل المشتركة التى نص عليها فى معاهدة التحالف أو صك الاتحاد مؤتمر أو جمعية وهى هيئة ذات صبغة سياسية وليست برلمانا أو هيئة تشريعية ، كما أن الاتحاد لا يعتبر دولة ولا حكومة فوق حكومات

الدول الاعضاء فى الاتحاد .

ويتكون الموتمر من اعضاء يختارهم حكومات الدول الداخلة فى الاتحاد ، فيمثلوهـــا ويتلقوا منها التعليمات التى يكون لها صفة الالزام بالنسبة لهم . فاعضاء الموتمر لا يعـــبرون عن رأيهم وانما عن رأى الدول الممثلـين لها .

ويلاحـظ ان القرارات التى يتخذها الموتمر والتى تصدر بالاغلبية المطلقة ـ مالـم ينص فى صك معاهدة التحالف على ضرورة الاجماع أو الأغلبية الخاصة ـ لا تنفذ فى اطـــار الدول الداخلة فى الاتحاد الا بموافـقة حكومات هذه الدول . واتخاذ ما يلزم من الاجـــراءات لوضع هذه القرارات موضع التنفيذ .

هذا ويلاحظ أن سلطات الاتحاد يجب ان لا تتعدى الاختصاصات التى نص عليهـا فى المعاهدة أو صك الاتحاد وهى بطبيعة الحال الاغراض المشتركة ، وكذلك لا يجوز للاتحاد التعديل فى الاختصاصات الموكولة اليه ضيقا أو اتساعا ، زيادة أو نقصا ، الا بمقتضى تعديـل للمعاهدة أو صك الاتحاد ذاته أى انه يشترط لاجراء أى تعديل فى الاختصاصات أو الاغراض المشتركة موافقة الدول الاعضاء جميعا . فاذا لم توافق احدى الدول الداخلة فى الاتحـــاد كان لها أن تتمسك بحقها فى الانفصـال عن الاتحاد .

ويعد حق الانفصال من العلامات المميزة لهذا النوع من الاتحاد اذ يكون لكل دولة داخلة فيه حقا مطلقا فى الانفصال عنه متى رات ذلك مناسبا أو ملائما ، سواء نص على هذا الحق فـى معاهدة أو صـك الاتحاد أو لم ينص عليه هذا ويذهب فريق من الفقه الى أن حق الانفصـال عن الاتحاد هو حق اصيل لكل دولة داخلة فى الاتحاد وهو ثابت لها حتى لو نص صراحة فـى المعاهدة أو صك الاتحاد على حرمانها من حق الانفصال ، بمعنى انه يمكن للدول الاعضـاء استعمال حق الانفصال حتى لو كانت هذه الدول قد تنازلت سلفا فى المعاهدة عن هذا الحق .

فهذا التنازل . فى نظر هذا الفقه يكون مجردا من كل قيمة قانونية ، وان كان له من قيمة فلا يتعدى ذلك القيمة الأدبية . غير أن القول بعدم حجية التنازل عن حق الانفصال لم يلق هوى لدى البعض للآخرين الفقه ، اذ الاتحاد التعاهدى يقوم فى نظره على أساس اتفاق بين الدول الاعضاء ومن ثم يلزم تقييد هذه الدول بما ارتبطت به.

واذا كان من المسلم به ان لكل دولة من الدول الاعضاء فى هذا الاتحاد الحق فى الانفصال ولو لم يوجد نص فى المعاهدة اوصك الاتحاد يقضى بذلك ، فان من الثابت أيضا انه يحق للدول الاعضاء ـ بالاجماع ـ فصل أى عضو يكون قد خالف الواجبات المنصوص عليها فى معاهدة التحالف أو صك الاتحاد .

وكما ينشأ الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى بمقتضى معاهدة أو صك الاتحاد فان هذا الاتحاد قد ينتهى باحدى وسيلتين :

الأولى : انفصال الدول الأعضاء ومثال ذلك الاتحاد الألمانى الذى قام عام ١٨١٥ والذى انتهى بقيام النزاع بين بروسيا والنمسا عام ١٨٦٦ .

والثانية : ضم الدول الداخلة فى الاتحاد التعاهدى أو الاستقلالى فى اتحاد آخر أكثر قوة ورابطة . كالاتحاد الفيدرالى . ومثاله الاتحاد التعاهدى السويسرى الذى انشىء عام ١٨١٥ وتحول الى اتحاد فيدرالى أو مركزى عام ١٨٤٨.

أمثلة لدول الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى :

١ ـ اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية (عام ١٧٧٦ ـ ١٧٨٧) :

وذلك حينما نشب النزاع بين انجلترا ومستعمراتها الثلاث عشرة فى امريكا فتضامنت هذه

المستعمرات فيما بينها من أجل توحيد الكفاح والتعاون ازاء الخطر الاستعمارى والقضاء عليه ، وقد بدأت هذه الدويلات باتحاد تعاهدى أساسه توحيد المجهود الحربى والدبلوماسى وشكلت مؤتمرا يمثلها جميعا ، وكانت كل ولاية تقوم بتنفيذ ما يخصها من هذه القرارات داخل حدود اقليمها .

وبانتهاء حرب الاستقلال انتشر التيار القومى الاتحادى وتقرر فى مؤتمر فلادلفيا المنعقد فى ١٥ مايو سنة ١٧٨٧ اقامه اتحاد أقوى ا رابطة من هذا الاتحاد وصدر الدستور الفيدرالى فى ١٧ سبتمبر ١٧٨٧ ونشأ تبعا لذلك الاتحاد المركزى او الفيدرالى .

٢ـ الاتحاد الجرمانى (عام ١٨١٥ ـ ١٨٦٦) :

ويعد هذا خير مثال للاتحاد التعاهدى . وقد نشأ وفقا لقرارات مؤتمر فينا عام ١٨١٥ لحماية المصالح المشتركة للولايات الثانى والثلاثين التى كان يضمها ، ولتوثيق الروابط بينها وحمايتها ضد اى عدوان خارجى .

٣ـ اتحاد دول الجامعة العربية ١٩٤٥ :

تم هذا الاتحاد بين دول الجامعة العربية بمقتضى الميثاق الذى سمى باسم هذا الاتحاد . وقد ابان هذا الميثاق عن مظاهر هذا النوع من الاتحاد فأقر من ناحية مبدأ احترام واستقلال الدول الاعضاء فنص فى مادته الأولى على أن " تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ، ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم الى الجامعة " .

وقد اشار الميثاق أيضا الى مدى تمتع الدول الاعضاء باستقلالها الخارجى وحقها فى التمثيل الدبلوماسى وابرام المعاهدات فنص فى الفقرة الثانية من المادة التاسعة على أن " المعاهدات والاتفاقات التى سبق أن عقدتها او التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع

آيــة دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخريـــن " .

وقد اشار الميثاق أيضا فضلا عن الاستقلال الخارجي لكل دولة من الدول الاعضاء الـــى مدى الاستقلال الداخلى لكل منها ووجوب احترام نظام الحكم القائم فيها . فنـــص فى المادة الثامنة منه على ان " تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نـــظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخـرى وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول ، وتتعـهـد بألا تقوم بعمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها " .

والهيئة المشتركة التى تمثل الدول الأعضاء فى الاتحاد هو مجلس الجامعة الذى يتألـــف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة اى الدول الداخلة فى الاتحاد ولا يكون لكـــل دولة سوى صوت واحد مهما تعدد ممثليها . ويتخذ هذا المجلس قراراته فى بعـــض المسائل بالاغلبية وفى بعضها الآخـر بالاجماع .

أما عن اختصاصات الاتحاد وهى المسائل المشتركة التى انشىء الاتحاد من اجـــل تحقيقهـا فقد حددها الميـثاق وهى تشمل الشئون الاقتصادية والمالية وشئون المواصـــلات وشئون الثقافــة ، وشئون الجنسية والجوازات والتأشـيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمـين . والشئون الاجتماعية والشئون الصحية وكذلك حفظ السلام وحل المنازعات والخلافات التى تقـوم بين الدول الأعضاء ، أو بين احدى الـدول الأعضاء وغيرها من الدول الأخرى .

أما عن حق الانفصال المقرر للدول الأعضاء فى الاتحاد فقد تعرضت لـه المـــادة ١٨ من الميثاق المذكور فنصت على انه " اذا رأت احدى دول الجامعة ان تنسحب منهـــا أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ... " .

هذا وقد نصت ذات المادة على انه " لمجلس الجامعة ان يعتبر أية دولة لا تقـــوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدر باجماع الدول عدا الدولة المشـار اليهـا " .

تقديـر الاتحاد الاستقلالى او التعاهـدى :

يبين لنا التاريخ ان الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى نظام قلق بعيد عـن الثبـات فهو بمثابة نظام انتقالى مرحلى لا يستمر فترة طويلة ، فهو اما أن ينفصم وتتحلل كل دولة مـن الروابط التى تربطها به (وهذا ما حدث بالنسبة للاتحاد الجرمانى عام ١٨٦٦) ، وأمـا أن تندمج الدول الاعضاء فى أتحاد جديد أقوى رابطة وتقيم اتحادا مركزيا (وهذا ما حـدث بالنسبة للولايات المتحدة الامريكـية او الاتحاد السويسرى) . ويبين ضعف الاتحاد التعاهدى أو الاستقلالى فى ضآلـة الاختصاصات التى يقرها هذا النوع من الاتحاد لسلطات الاتحاد ذاتها (المؤتمر) هذا فضلا عن ان هذه الاختصاصات لا يمارسها المؤتمر بطريقة مباشرة وانمـا يضطـر الى الالتجاء الى حكومات الدول الداخلة فى الاتحاد لتنفيذ ها ووضعها موضع التطبيـق فالاتحاد الاستقلالى او التعاهدى ينقصـه اذن الجهاز التنفيذى الذى يقع على عاتقه تنفيـذ القـرارات الاتحادية واخيرا يظهر ضعف هذا الاتحاد فى الاعتراف للدول الاعضاء بحـق الانفصال هذا الحق الذى يجعل الاتحاد عرضه للتفكك فى كـل اونة يقوم فيها ثمة خلاف بـين الدول الاعضاء المكونة للاتحاد .

المطلـــب الثالـــث
الاتحـاد الحقيـقى أو الفعلـــــــــى

Union reelle

ينشأ الاتحاد الحقيقـى او الفعلى عن طريق ادماج دولتين أو اكثر فى اتحــــــاد دائم لا موقت بحيث يفنى مع قيام هذا الاتحاد الشخصـية القانونية لكل دولة من الـــدول المتحدة ، وتتبلور فى شخـصية قانونية جديدة هى دولـة الاتحاد التى تنفرد بمباشرة مظاهـر السيادة الخارجية لجميع الدول الاعضاء فى الاتحاد .

ويتميز الاتحاد الحقيقى او الفعلى بسمتـين اساسيتين :

١ـ خلق شخصية قانونية دولية جديدة هى دولة الاتحاد وفناء شخصية الدول الداخلة فيه .
٢ـ وحدة رئيس الدولة حيث يخضع جميع الدول الداخلة فى الاتحاد لرئيس دولة الاتحاد .

وعلى هذا النحو يختلف الاتحاد الفعلى او الحقيقـى عن الاتحاد الشخصى وكذلـك عن الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى ويكمن هذا الخلاف فى ان فى هذين النوعين الأخيريـن من الاتحاد تحتفـظ للدول الداخلة فيهما بشخصيتهما الدولية الكاملة ومن ثم لا ينشأ شخص دولى جديد أما فى الاتحاد الفعلى او الحقيقـى فان الشخصية الدولة للدول الداخلة فـــى الاتحاد تنصهر وتفنى بقيام الشخصية الدولية الجديدة التى تثبت لدولة الاتحاد تلك الشخـصية الجديدة التى تمارس كافة مظاهر السيادة الخارجية لدولة الاتحاد .

ومن ناحية ثانية اذا كان الاتحاد الفعلى او الحقيقى يتشابه مع الاتحاد الشخصـــى بالوحدة فى شخص رئيس الدولـة . فان كلا الاتحادين يختلفان عن الاتحاد الاستقلالـــى او التعاهدى حيث تحتفظ كل دولة داخلة فى هذا الاتحاد الأخـير برئيس دولتها الخـــاص بهـــا . واذا كان من شان قيام الاتحاد الفعلى او الحقيقـى انعدام مظاهر السيـــادة الخارجية للدول الداخلة فى الاتحاد نتيجة لفناء وانصهار الشخصية الدولية للدول الاعضـــاء .

وثبوت مظاهر هذه السيادة الخارجية للشخصية القانونية الجديدة الا وهى دولة الاتحاد ، فانه لا يترتب على قيام هذا الاتحاد مساس بالسيادة الداخلية للدول الاعضاء مبطل لكل منها دستورها الخاص وسلطاتها العامة المتميزة من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

ويترتب على فقدان الدول الاعضاء فى الاتحاد الفعلى او الحقيقى لشخصيتها الدولية وقيام شخصية دولية جديدة نتائج غاية فى الأهمية منها .

١ـ تقوم الدولة الاتحادية وحدها بممارسة مظاهر السيادة الخارجية بالنسبة للدول الاعضاء فتتولى السلطات الاتحادية ابرام المعاهدات والاتفاقات الدولية وتتقيد الدول الاعضاء جميعا بكافة التصرفات الخارجية التى تعقدها سلطات الاتحاد .

كما يكون التمثيل الدبلوماسى والقنصلى واحدا بالنسبة لجميع الدول الداخلة فى الاتحاد .

٢ـ تعد الحرب القائمة بين احدى الدول الداخلة فى الاتحاد ودولة اجنبية حربا بالنسبة للاتحاد باكملهوان الحرب التي تقوم بين دولة واخرى داخلة فى الاتحاد تعد حربا أهلية لا حربا دولية .

أمثلة للاتحاد الحقيقى أو الفعلى :

١ـ اتحاد النمسا والمجر ١٨٦٧ ـ ١٩١٨ :

وقد تم هذا الاتحاد بمقتضى اتفاقية أبرمت بين الدولتين عام ١٨٦٧ واتخذ اسم امبراطورية النمسا والمجر واختفى هذا الاتحاد بهزيمة النمسا والمجر فى الحرب العالمية الأولى .

٢ـ اتحاد السويد والنرويج :

تم هذا الاتحاد على أثر هزيمة نابليون مكافأة لملك السويد على مجهوده الحربى مع

الحلفاء . ففى ١٤ يناير عام ١٨١٤ انفصلت النرويج عن الدانمارك تبعا للمادة الرابعة لمعاهدة كييل واعطت الى ملك السويد ، ثم اقر موتمر فيينا عام ١٨١٥ اتحاد السويد والنرويج فى اتحاد حقيقى على ان يكون ملك السويد ملكا للنرويج مع احتفاظ كل منهما بحكومة خاصة وبرلمان خاص وتشريعات خاصة . وباشر الملك الموحد مظاهر السيادة الخارجية ، وبقى هذا الاتحاد قائما حتى عام ١٩٠٥ حيث تم الانفصال بين الدولتين بمقتضى معاهدة استوكهولم عام ١٩٠٥ .

المطلب الرابع
الاتحاد الفيدرالى أو الاتحاد المركزى
l'Etat federal

ماهيته :

يتبدى هذا النوع من الاتحاد فى انصهار الدول الداخلة فيه وادماجها فى دولة واحدة بحيث تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتغدوا هذه الدول بعد قيام الاتحاد دويلات او ولايات - وتنشأ شخصية دولية جديدة هى شخصية دولة الاتحاد المركزى التى تتمتع وحدها بكافة مظاهر السيادة الخارجية وبجزء من السيادة الداخلية بكل ولاية . وتخضع جميع الدولة لرئيس واحد هو رئيس الدولة الاتحادية .

وعلى هذا النحو يتميز الاتحاد الفيدرالى عن كل من الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى والاتحاد الحقيقى او الفعلى ، ففى الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى نجد ان الدول المتحدة تحتفظ بشخصيتها الدولية مع قيام هيئة موحدة لتنسيق بعض مظاهر التعاون والدفاع عن المصالح المشتركة ، وفى الدول المتحدة اتحادا حقيقيا او فعليا تفنى الشخصية الدولية للدول الأعضاء ويحل محلها شخصية دولية جديدة يكون لها وحدها حق ممارسة مظاهر السيادة الخارجية بينما تحتفظ الدول الأعضاء بجميع مظاهر السيادة الداخلية ، نجد فى الاتحاد المركزى أن الشخصية القانونية للدول الداخلة فى تكوين الدولة الاتحادية قد فنت وانصهرت وحلت محلها شخصية دولية جديدة هى شخصية دولة الاتحاد . فتستقل وحدها بممارسة جميع مظاهر السيادة الخارجية ، أما مظاهر السيادة الداخلية فهى تكون قسمة بين سلطات الاتحاد المركزى ، وسلطات الولايات . بحيث تحتفظ كل ولاية من هذه الولايات بسلطة تشريعية واخرى تنفيذية وثالثة قضائية متمايزة عن السلطات الاتحادية .

ومن امثلة الدول التى اخذت بنظام الاتحاد الفيدرالى أو المركزى الولايات المتحدة

الامريكية ، والاتحاد السويسرى واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، كما أخذت به المملكة الليبية المتحدة وعدلت عنه اخيرا الى نظام الدولة الموحدة أو البسيطة .

نشأة الاتحاد الفيدرالى أو المركزى :

ينشأ الاتحاد الفيدرالى أو المركزى باحدى وسيلتين :

١ـ انضمام عدة دول الى بعضها وهذه هى الطريقة الغالبة وعادة يكون دافع الدول الى هذا الاتحاد تقارب شعوبها من الناحية التاريخية والحضارية والثقافية ، أو شعور هذه الدول بحاجتها الى الاتحاد لصد عدوان الغير عليها والحيلولة دون تحقيق مطامع العدو ، وهذه هى الطريقة التى اتبعت فى نشأة الولايات المتحدة الامريكية .

٢ـ وقد ينشأ هذا الاتحاد نتيجة تفكك دولة كانت فى الأصل دولة موحدة أو بسيطة الى عدة دويلات بان تستقل كل اقسامها الادارية استقلالا تاما ويصبح لها سلطة تشريعية لها اختصاصات دستورية لايمكن تعديلها الا باجراءات خاصة ، وهذه هى طريقة تكوين الاتحاد السوفيتى وبعض دول أمريكا اللاتينيه .

وتنتهى الدول الاتحادية بالأساليب العامة التى تنتهى بها الدول كزوال ركن من اركانها كما ينتهى هذا الاتحاد باحدى وسيلتين ماثلتين لوسيلة نشاته وهما :

١ـ تحول الدولة الاتحادية الى دولة موحدة او بسيطة ، بحيث تصبح فيها الدويلات مجرد اقسام او وحدات ادارية بعد ان كانت وحدات سياسية متميزة وهذه هى الوسيلة الطبيعية والغالبة فى العمل لانقضاء الدول الاتحادية اتحادا مركزيا .

٢ـ انفصال الولايات كل عن بعضها وتحولها الى دول بسيطة مستقلة ومتميزة كل منها عن الأخرى .

مظاهر الاتحاد المركزى :

لتبيان مظاهر الاتحاد المركزى ينبغى هنا التفرقة بين المجال الخارجى والمجال الداخلى .

ا - من حيث المجال الخارجى :

لايوجد فى الاتحاد المركزى سوى شخصية دولية واحدة هى التى تتقرر لدولة الاتحاد . اذ تغنى كما سبق وأشرنا الشخصية القانونية لكل الدول الداخلة فى الاتحاد . ويترتب على ذلك أن يكون للدولة المركزية وحدها الدخول فى علاقات دولية مع غيرها من الدول وأن تكون عضوا فى المنظمات الدولية كما يكون لها وحدها حق ابرام المعاهدات وحق تبادل التمثيل الدبلوماسى وحق تقرير الحرب والسلم . على انه اذا كانت القاعدة فى هذا الشأن أن دولة الاتحاد هى وحدها التى تتمتع بالشخصية القانونية فى المجال الخارجى دون الدويلات الداخلة فى الاتحاد ، الا أن هذه القاعدة قد عرفت عدة استثناءات عليها .

فالاتحاد السوفيتى منذ عام ١٩٤٤ أباح لبعض ولاياته حق التمتع فى الميدان الدولى بشخصية دولية مستقلة عن شخصية دولة الاتحاد ، ومن ثم يكون من حق هذه الدويلات الانضمام الى الهيئات الدولية كهيئة الأمم المتحدة استقلالا عن دولة الاتحاد . وهذا ما حدث فعلا حيث انضمت أوكرانيا وروسيا البيضاء الى هيئة الأمم المتحدة حتى غدا الاتحاد السوفيتى يتمتع بعدد من الأصوات فى هذه الهيئة .

ونحو ايضا دستور الامبراطورية الألمانية الاتحادية الفيدرالية الصادر عام ١٨٧١ والدستور الحالى لالمانيا الغربية قد اعترف للدول الأعضاء الداخلة فى الاتحاد بحق تبادل التمثيل الدبلوماسى ، وحق ابرام المعاهدات غير انه يلاحظ أن الفقه والقضاء قد استقرا فى بشأن وجود هذه الاستثناءات على أن الدولة المركزية تكون هى المسئولة وحدها عن

جميع الجرائم التى ترتكبها الدول الأعضاء دون أن يكون لها ان تحتج تجاه غيرها من الدول بنصوص الدستور الفيدرالى او دستور أى ولاية من الولايات للتنصل او الاعفاء من المسئولية أيا كان الأمر فهذه الاوضاع لا تمثل الا مجرد استثناءات على القاعدة العامة فى هذا الخصوص ويترتب على تمتع دولة الاتحاد المركزى بشخصية دولية دون غيرها من الولايات فضلا عن ممارسة مظاهر السيادة الخارجية مايلى :

١ - ان الاتحاد المركزى يقيم جنسية مشتركة لجميع رعايا الدويلات الأعضاء فيتمتع الرعايا جميعا بجنسية واحدة هى جنسية دولة الاتحاد ، وذلك بجانب تمتع الفرد لرعوية الدويلة او أو الولاية التى ينتمى اليها دون أن يعتبر ذلك ازدواجا فى الجنسية .

فالمواطن لا يتمتع الا بجنسية واحدة هى جنسية الدولة المركزية ذات السيادة ، اما الرابطة التى تربط الفرد بالولاية فلا يمكن تكييفها على أنها جنسية لان الدويلة ليس لها شخصية دولية ولا تتمتع بسيادة كاملة .

وعلى هذا النحو يكون عنصر الشعب فى دولة الاتحاد هم مجموع سكان الولايات جميعهم فهم يتمتعون بجنسية واحدة هى جنسية دولة الاتحاد .

٢- يعتبر اقليم الاتحاد وحدة واحدة بحيث يشمل جميع أقاليم الدويلات أو الولايات الداخلة فى الاتحاد كما قد يشمل اجزاء أخرى لا تتبع الدويلات وتخضع للاتحاد مثل المستعمرات .

ب - من حيث المجال الداخلى :

اذا كانت الدويلات أو الولايات الداخلة فى الاتحاد المركزى لايكون لها الشخصية القانونية ، وبالتالى لايكون لها حق مباشرة مظاهر السيادة الخارجية ، فان هذه الدويلات لا تفقد جميع أو كل مظاهر السيادة الداخلية ، وانما تتمتع ببعضها ويتمتع ببعضها الآخر الدولة الاتحادية او المركزية ويتبدى هذا الوضع بان يكون لكل دويلة او ولاية دستورها الخاص ، وسلطاتها العامة المتميزة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ويكون

لدولة الاتحاد ايضا دستورها الذى يسمى بالدستور الاتحادى ـ تميزا له عن دستور الولاية ـ وسلطاتها العامة الاتحادية تشريعية وتنفيذية وقضائية .

غير انه يجب ان يلاحظ فى هذا الشان انه اذا كان للولايات بعض مظاهر الاستقلال الداخلى على النحو السابق فانه لايمكن اطلاق وصف الدولة عليها فهذه الولايات تتمتع فقط بجزء ـ لا بكل ـ من مظاهر السيادة الداخلية بينما تتمتع بالجزء الباقى بل والجزء الاكبر الدولة الاتحادية . فحقيقة الامر تفقد الدول الاعضاء الداخلة فى الاتحاد جانبا من سيادتها الداخلية لمصلحة دولة الاتحاد التى تمارسها على جميع اجزاء الاتحاد فيوجد كما سبق واشرنا دستور فيدرالى او مركزى وسلطة تشريعية اتحادية تتولى امور التشريع للاتحاد باكمله وادارة مركزية موحدة تمتد باختصاصاتها الى جميع أرجاء الاتحاد ، وكذلك يوجد قضاء مركزى موحد على راسه المحكمة العليا التى تختص على وجه الخصوص بنظر المنازعات بين الولايات الاعضاء وبين الاتحاد اوبين الدويلات بعضها والبعض.

هذا ويلاحظ انه يقع على جميع سكان الولايات أو الدويلات الالتزام بأحكام الدستور الاتحادى وبما تقرره السلطة التشريعية لدولة الاتحاد من قوانين وبما يصدر عن السلطة التنفيذية الاتحادية من لوائح وقرارات ، وكذلك تلتزم بالاحكام القضائية الصادرة عن القضا الاتحادى .

ازدواج السلطات العامة فى الاتحاد المركزى أو الفيدرالى :

قلنا أن الدويلات الداخلة فى الاتحاد المركزى أو الفيدرالى تتمتع بمباشرة بعض مظاهر السيادة الداخلية الى جانب الدولة الاتحادية التى تتمتع بمباشرها بعضها الآخر وهذا الازدواج فى مباشرة مظاهر السيادة الداخلية يعنى أيضا الازدواج والتعدد فى السلطات العامة التى تباشر بواسطتها كل من الدويلات أو الولايات والدولة الاتحادية مظاهر السيادة

الداخلية التى تخص كل منها .

وتنحصر السلطات العامة التى تباشر مظاهر هذه السيادة فى ثلاثة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية هذه السلطات الثلاثة تتعدد فتوجد فى كل من الدولة الاتحادية . وفى كل ولاية من الولايات الاعضاء فى الاتحاد .

السلطة التشريعية :

وتتبدى هذه السلطة فى هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد باكملها . وتقوم هذه الهيئة بالوظيفة التشريعية . وذلك الى جانب هيئة نيابية اخرى تخص كل دويلة أو ولاية تابعة للاتحاد ويتكون البرلمان الاتحادى من مجلسين أحدهما يقوم على أساس تمثيل مجموع رعايا الولايات التى تتكون منها الدولة الاتحادية فهذا المجلس يمثل شعب الدولة باكمله بحيث يتم بانتخابه جميع أفراد الولايات كما لوكانت الدولة موحدة . والثانى يقوم على أساس الولايات باعتبارها وحدات سياسية متميزه . ويكون تمثيل الولايات فى هذا المجلس على أساس المساواه بأن يكون لكل ولاية عددا متساويا من الأعضاء دون نظر الى مساحتها أو تعداد سكانها .

ومثال ذلك البرلمان الاتحادى الأمريكى (الكونجرس) فهو يتألف من مجلسين . مجلس النواب الذى يتم انتخابه مباشرة من جميع أفراد الشعب الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية . ومجلس الشيوخ الذى يتالف من عضوين عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحة هذه الولاية أو عدد سكانها .

على أنه يلاحظ أن قاعدة المساواه فى تمثيل الولايات بالنسبة للمجلس الثانى غير مطلقة . فقد خرجت دساتير بعض الدول الاتحادية عن هذه القاعدة . فلا تمثل ولاياتها على قدم المساواة وانما يكون تمثيلها على أساس كثافة سكانها من ذلك من الدستور الكندى حيث حدد عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذين تختص بهم كل ولاية بعدد يختلف من ولاية لأخرى .

ومن ذلك أيضا دستور المانيا الغربية الصادر عام ١٩٤٩ الذى جعل ممثلى الولاية يتراوح بين ثلاثة وخمسة تبعا لعدد سكان الولاية وتأخذ أغلب الدساتير الاتحادية بمبدأ المساواة فى الاختصاص بين المجلسين ، ومن ثم لا يمكن سن أى قانون الا بموافقة كل من المجلسين عليه .

ويختص البرلمان الاتحادى بمجلسيه بالتشريع فى جميع المسائل التى تهم الدولة بأسرها هذا فضلا عن اشتراكه مع المجالس النيابية للولايات بتنظيم بعض المسائل الهامة بأن يضع قواعد عامة يتحتم على برلمانات الولايات احترامها والتقيد بها عند وضع تشريعاتها الخاصة .

أما برلمان الولاية فانه يقتصر على وضع التشريعات الداخلية الخاصة بالولاية ، وفى حدودها فقط مع مراعاة عدم تعارض هذه التشريعات ومثيلتها التى يقوم البرلمان الاتحادى بوضعها .

السلطة التنفيذية :

تتكون السلطة التنفيذية فى الدولة المتحدة اتحادا مركزيا أو فيدراليا من سلطة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد بأكملها ، كما يوجد فى كل ولاية من الولايات الداخلة فى الاتحاد جهازها التنفيذى الخاص بها .

ويختلف تكوين السلطة التنفيذية بحسب ما اذا كانت الدولة تقوم على اعتناق النظام الرئاسى أو نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلمانى .

ففى الولايات المتحدة الأمريكية وهى التى تاخذ بالنظام الرئاسى تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ويتم انتخابه من الشعب على درجتين لمدة أربع سنوات ، هذا فضلا عن معاونى الرئيس (الوزراء) والذى ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تعينهم وعزلهم وله وحده ،

حق مساءلتهم . وهؤلاء المعاونين يعتبرون مجرد سكرتيرين أو معاونين للرئيس. اما سويسرا وهى التى تأخذ بنظام حكومة الجمعية فتتكون السلطة التنفيذية فيها من اعضاء سبعة يكونون المجلس الاتحادى وتقوم الجمعية الاتحادية بانتخابهم لمدة أربع سنوات ، ويرأس المجلس الاتحادى رئيس الاتحاد ويكون له نائب ، ويتم تعينهما لمدة عام بواسطة الجمعية الاتحادية من بين أعضاء المجلس.

أما فى المانيا فيتولى السلطة التنفيذية الرئيس الاتحادى بالاشتراك مع الحكومة الاتحادية ، ويتم انتخاب الرئيس الاتحادى بواسطة مؤتمر يتألف من أعضاء الهيئة التشريعية الاتحادية وعددا مماثلا من أعضاء تنتخبهم المجالس التشريعية للولايات وتتكون الحكومة الاتحادية من رئيس الوزراء والوزراء الاتحاديين وتختص السلطة التنفيذية عادة بتنفيذ القوانين الصادره عن البرلمان الاتحادى فى جميع ولايات الدولة ، وكذلك باصدار القرارات الاتحادية التى تهم الدولة جميعها : أما الهيئة التنفيذية للولاية فلا يتعدى نطاق اختصاصها حدود هذه الولاية .

السلطة القضائية :

بجانب القضاء المحلى الذى يتبع الولايات. يوجد القضاء الاتحادى الذى يتبع الدولة الاتحادية ، وذلك كالمحكمة العليا فى آمريكا ، والمحكمة الاتحادية في سويسرا وتختص المحاكم العليا عادة بالنظر فى المسائل الهامة كتلك التى تثور بين الاتحاد والولايات الداخلة فيه ، أوبين الولايات بعضها والبعض ، كما يعتبر جهة استئنافية تستأنف أمامها الأحكام الصادره من محاكم الولايات.

أما القضاء المحلى فيختص بالفصل فى المنازعات المحلية التى تثور داخل حدود الولاية .

كيفية توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد المركزى والولايات :

يترتب على تعدد السلطات العامة التابعة لدولة الاتحاد وتلك التابعة للولايات الداخلة فى الاتحاد تداخل وتشابك فى الاختصاص. الأمر الذى يثير مشكلة توزيع الاختصاص بين هذه السلطات. وعلى أى حال يختلف توزيع الاختصاص بين السلطات التابعة للاتحاد وتلك التابعة للولايات بحسب ظروف ونشاة كل دولة. ففى الدول الاتحادية التى تقوم نتيجة انضمام عدة دول موحدة او بسيطة يتجه الدستور الى توسيع اختصاصات الولايات رغبة فى الاحتفاظ لها بقدر كبير من الاستقلال ويجعل من اختصاص السلطات الاتحادية اختصاصا محدودا او استثنائيا ، اما فى الدول التى نشات نتيجة لتفكك دولة واحدة بسيطة الى دويلات فيتجه الدستور الى منح سلطات الاتحاد المركزى الجانب الاكبر من الاختصاصات ويجعل من اختصاصات الهيئات المحلية اختصاصات جد محدودة. وأيا كان الأمر فهناك طرقا ثلاثة تسير عليها الدساتير الاتحادية فى توزيع الاختصاصات بين سلطات الاتحاد المركزى وسلطات الولايات.

الطريقة الأولى :

ان يحدد الدستور الاتحادى على سبيل الحصر المسائل التى تدخل فى اختصاص السلطات المركزية وتلك التى تدخل فى اختصاص السلطات التابعة للولايات.

وهذه الطريقة معيبة وغير مجدية . فالدستور مهما كان مفصلا لا يستطيع بحال من الاحوال ان يكون شاملا لجميع المسائل هذا فضلا على انه قد تستجد بعض المسائل نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف وبالتالي لم يحدد الدستور ما اذا كانت تدخل او لا تدخل في اختصاص التابعة للولايات ، الامر الذى يترتب عليه ضرورة انشاء هيئة سياسية كى تنيط الاختصاص الغير وارده فى الدستور أو التى تستجد نتيجة تغير الظروف على مر الزمان اما بسلطات الاتحاد ذاته وأما بسلطات الولايات.

الطريقة الثانية :

ان يحدد الدستور الاختصاصات التى تثبت لسلطات الدولة الاتحادية على سبيل الحصر ويترك ماعداها من اختصاصات لسلطات الولايات وفى هذه الحالة يكون اختصاص السلطات المركزية اختصاصا ضيقا واستثنائيا ، ويكون اختصاص السلطات التابعة للولايات هو الاختصاص العام .

وبذلك يثبت لسلطات الولايات الاختصاص بكل المسائل التى لم ينص عليها الدستور صراحة للسلطات المركزية وكذلك يدخل فى اختصاص سلطات الولايات كل المسائل المستجدة .

وهذه الطريقة هى الأكثر شيوعا بشأن تحديد الاختصاصات فى غالبية الدول الفيدرالية التقليدية ، فأخذت بها الولايات المتحدة الامريكية ، والمانيا وسويسرا ولعل اتباع هذه الطريقة من جانب تلك الدول يرجع اول مايرجع الى ظروف نشأة الاتحاد . فقد كانت هذه الدول دولا تعاهدية ترتبط برباط الاتحاد التعاهدى او الاستقلالى ثم أرادت تلك الدول ان تجعل رابطة الاتحاد اكثر قوة وتماسكا فانضمت الى بعضها فى اتحاد مركزى او فيدرالى . غير أن هذه الدول . التى اصبحت بعد الاتحاد دويلات . لم تشأ ان تجود استقلالها الا فى حدود ضيقة .

غير انه يلاحظ انه اذا كانت الدساتير الاتحادية فى هذه الدول تجعل من اختصاص سلطات الولايات هو الأصل او القاعدة ، واختصاص سلطات الاتحاد هو الاستثناء ، فان الواقع العملى قد سار فى اتجاه عكسى فقد اخذت هذه الدول شيئا فشيئا فى توسيع اختصاص السلطات المركزية على حساب اختصاص سلطات الدويلات .

الطريقة الثالثة :

ان يحدد الدستور المسائل الداخلة فى اختصاص سلطات الولايات على سبيل الحصر بحيث تكون الاختصاصات الاخرى غير الواردة فى هذا الحصر من اختصاص السلطات الاتحادية

المركزية . ومن ثم يكون اختصاص السلطات الاخرى هى الاصل وبمعنى اخر يكون اختصاص السلطات المركزية اختصاصا عاما ، بينما يكون اختصاص الدويلات اختصاصا استثنائيا ومحدودا ومن امثلة الدساتير التى اتبعت هذه الطريقة فى توزيع الاختصاصات بين سلطات الاتحاد المركزى وسلطات الولايات دستور كندا ودستور الهند ودستور فنزويلا الصادر عام ١٩٥٣ ولعل اتباع هذه الطريقة يرجع الى اسلوب نشأة الاتحاد فى هذه الدول حيث نشأ الاتحاد فيها نتيجة تفكك دول كانت موحدة فى الأصل اوكانت مستعمرات ومن ثم كان من الطبيعى بالنسبة لها أن تجعل الاختصاص العام للسلطات المركزية والاختصاص الاستثنائى لسلطات الدويلات .

هذه هى الطرق الثلاثة التقليدية التى تتبعها دساتير الدول المتحدة اتحادا مركزيا أو فيدراليا فى شأن توزيع الاختصاصات فقد تحدد اختصاصات السلطات المركزية واختصاصات الولايات على سبيل الحصر ، وقد تحدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر فيكون ماعداها ممن لم يرد ذكره فى الحصر من المسائل داخل فى اختصاص الولايات وحينئذ يكون اختصاص هذه الأخيرة اختصاصا عاما وشاملا ، وقد يحدد الدستور - بالعكس - اختصاصات سلطات الولايات على سبيل الحصر فيدخل ماعداها ممن لم يرد ذكره فى الحصر من مسائل فى اختصاص السلطات المركزية وحينئذ يكون اختصاص هذه الاخيرة اختصاصا عاما وشاملا .

غير أنه يلاحظ أن بعض الدساتير الاتحادية قد تجعل الاختصاص ببعض المسائل أو الموضوعات شركة بين السلطات المركزية وسلطات الولايات . فينص الدستور مثلا على أن تتولى الدولة المركزية وضع الأسس العامة التى تحكم هذه المسائل أو الموضوعات ويترك تنظيم التفاصيل بشأنها ووسائل تطبيقها للولايات .

وقد ينظم الدستور الاتحادى بعض المسائل التى يكون الاختصاص بها أمرا اختياريا لسلطات الاتحاد ويعطى الولايات حق ممارسة هذا الاختصاص طالما لم تمارسة السلطات الاتحادية .

على أنه يلاحظ بشان كيفية توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة الاتحادية وسلطات الولايات ـ وايا كانت الطريقة التى تتبعها الدول المختلفة التى تتحد اتحادا مركزيا أو فيدراليا من الطرق الثلاثة السالف ذكرها ـ أن جميع المسائل أو الموضوعات التى تهم الدولة بأسرها اى تلك التى تتعلق بالصالح العام تدخل فى اختصاص السلطات المركزية وبالعكس تدخل المسائل ذات الطابع المحلى الخاصة بشئون الولايات فى اختصاص سلطات هذه الولايات .

وعلى هذا النحو حرصت معظم الدساتير الاتحادية على أن تختص سلطات الاتحاد المركزى بالمسائل الاتية :
التشريعات المالية والتشريعات الجمركية ، والتشريعات الخاصة بتنظيم امور التجارة الخارجية وكذلك اصدار أوراق النقد والنقود ، وتشريعات الجنسية ، والتجنس والهجرة ، وكذلك الاختصاص ببعض المسائل الجوهرية كمسالة اعلان الاحكام العرفية او حالة الطوارئ وكذلك التشريعات الخاصة بالمقاييس والمكاييل وغير ذلك من المسائل التى يجب أن تتسم بطابع الوحدة فى جميع اقليم الدولة الاتحادية .

التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية :

يثور الحديث دائما عن موضوع اللامركزية السياسية ومدى اختلافها عن اللامركزية الادارية فى صدد التعرض لنظام الاتحاد المركزى أو الفيدرالى .

ونظام اللامركزية السياسية يتعلق بداءة بنظام الحكم السياسى فى الدول المركبة ونعنى بذلك دول الاتحاد المركزى حيث توزع مظاهر السيادة الداخلية مابين دولة الاتحاد المركزى والولايات أو الدويلات الاعضاء فيه مع ما يرتبه ذلك من تمتع كل ولاية او دويلة باستقلال ذاتى فى مباشرة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية .

اللامركزية السياسية اذن تعمل على توزيع الوظيفة السياسية فى الدولة على سلطات عامة اتحادية واخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة ، ولذلك لا يتصور قيام نظام اللامركزية

السياسية فى الدول الموحدة حيث تتميز هذه الدول بوحدة فى سلطاتها العامة اى بوحدة فى سلطتها التشريعية ، ووحدة فى سلطتها التنفيذية ، ووحدة فى سلطتها القضائية وبذلك تنعدم ظاهرة ازدواج السلطات العامة تلك السمة المميزة لنظام الاتحاد المركزى .

أما نظام اللامركزية الادارية فيقصد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية وبين هيئات مستقلة اقليمية (كالمحافظات ـ المدن ـ القرى) أو مرفقية (كالهيئات والمؤسسات العامة) تباشر اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية .

ونظام اللامركزية الادارية على هذا النحو لا يتعلق بنظام الحكم السياسى فى الدولة انما يتعلق بكيفية مباشرة الوظيفة الادارية فهو نظام ادارى لا نظام سياسى .

وعلى هذا النحو درج فقه القانون العام على معالجة نظام اللامركزية السياسية ضمن موضوعات الانظمة السياسية والقانون الدستورى بينما درج على معالجة نظام اللامركزية الادارية ضمن موضوعات القانون الادارى .

التمييز بين الاتحاد المركزى والاتحاد التعاهدى :

ابرزنا فيما سبق الخلاف بين الاتحاد والتعاهدى والاتحاد المركزى من حيث طبيعة كلا الاتحادين وقلنا أن الاتحاد التعاهدى ينشأ بين دول عدة بمقتضى معاهدة او صك التحالف بحيث تبقى كل منها محتفظة بشخصيتها الدولية ويكون لها مباشرة كافة مظاهر السيادة الخارجية فضلا عن مظاهر السيادة الداخلية فالاتحاد الاستقلالى او التعاهدى اذن لا يعتبر دولة أو حكومة فوق الدول المتعاهدة ، ولو أن بعضا من الفقه يسلم لهذا الاتحاد بشخصية دولية ناقصة .

أما الاتحاد المركزى أو الفيدرالى فهو اتحاد يقوم بين عدة دول تفقد كل منها الشخصية القانونية وينتج شخصية قانونية أخرى جديدة هى شخصية دولة الاتحاد .

غير أن الفقه الدستورى يضيف الى الفارق السابق بين كلا الاتحادين فوارق اخـــرى تعد مميزة لكل من الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى عن الاتحاد المركزى او الفيدرالى • وهذه الفوارق يمكن اجمالها فيما يلـى :

١ـ ان الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى يستمد وجوده من معاهدة تبرم بين الدول الأعضـاء فيه ، اما الاتحاد المركزى فيستند لا الى عمل قانونى خارجى اى معاهدة وانما الى عمـل قانونى داخلى وهو الدستور الاتحادى ويترتب على هذا الفارق أن الاتحاد الاستقلالـى لا يمكن تعديل مضمونه الا بتعديل المعاهدة أو بمعنى اخر يستلزم موافقة الدول الأعضاء جميعها ، أما فى الاتحاد المركزى فيمكن تعديل الدستور الاتحادى بموافقة اغلبيـــة الدويلات الداخلة فى الاتحاد • أى يمكن تعديل الدستور رغم معارضة بعض الدويلات •

٢ـ فى الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى يكون لكل دولة داخلة فى الاتحاد الحق فى الانفصال عن الاتحاد ، أما فى الاتحاد المركزى فلا يجوز للولايات أو الدويلات الداخلة فى الاتحـاد من الناحية القانونية ــ حق الانفصال • بل ويمكن ارغامها على البقاء فى الاتحاد •

ومع ذلك فقد نص دستور روسيا السوفيتية على عكس ذلك ــ فأعطى لكل جمهورية داخلـة فى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية الحق فى الانفصال عن الاتحاد •

غير أنه يلاحظ ان وضع الدستور السوفيتى لا يمثل سوى استثناء على القاعدة العامة فـــى هذا الخصوص حيث لا تكون للولايات ان تنفصل عن الاتحاد بل ويمكن جبرها على البقاء فيه •

٣ـ الهيئة التى تعبر عن الاتحاد الاستقلالى أو التعاهدى تتمثل عادة فى موتمر أو جمعيـــة سياسية تتألف من ممثلين للدول المتحدة وهذا الموتمر او الجمعية لا يكون له صفة البرلمان •

أما الهيئات التى تعبر عن الاتحاد المركزى فتتمثل فى الهيئات الآتيـة :ــ

١ ــ برلمان يتكون عادة من مجلسين أحدهما يمثل الشعب والآخر يمثل الولايات أو الدويـلات

على النحو الذى سبق ان ابرزناه ٠

٢ــ سلطة تنفيذية تقوم بتنفيذ القوانين وعمل اللوائح ٠

٣ــ محاكم قضائية تابعة للاتحاد ذاته ومكون لها غالبا سلطة الرقابة على محاكم الولايات ٠

٤ــ فى الاتحاد المركزى يشترط فى القرارات الصادره عن المؤتمر غالبا ضرورة الاجماع ولا تكون هذه القرارات نافذه فى الدول الاعضاء الا بموافقة حكومات هذه الدول ويكون تنفيذ هـا عن طريق عمالها وموظفيها ، فالاتحاد الاستقلالى ليس له كما سبق واوضحنا الجهاز التنفيذى ، ومن ثم يكون على كل دولة ان تقوم بتنفيذ قرارات المؤتمر بواسطة اجهزتها التنفيذية ٠

أما فى الاتحاد المركزى او الفيدرالى فيكون للاتحاد تنفيذ ارادته ــ عن طريق هيئاته (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على جميع الافراد فى سائر الولايات دون وساطة حكومات الدويلات وبمعنى اخر يكون للهيئات المركزية سلطات مباشرة على رعايا سائر الدويلات التى تتالف منها الاتحاد ٠

٥ــ يترتب على عدم ثبوت الشخصية القانونية لهيئة الاتحاد فى الاتحاد الاستقلالى او التعاهدى وثبوت هذه الشخصية للدول الاعضاء فى الاتحاد انه لا يوجد جنسية واحدة يستقل بها هذا الاتحاد وانما تتعدد الجنسيات بقدر تعدد الدول الاعضاء فى الاتحاد وتعد الحرب القائمة بين الدول الاعضاء فى هذا الاتحاد حربا دولية يترتب عليها ما يترتب على الحرب الدولية من حقوق وواجبات اما فى الاتحاد المركزى او التعاهدى فانه يترتب على فناء الشخصية القانونية للدول الداخلة فى الاتحاد وثبوت الشخصية القانونية فقط لدولة الاتحاد ذاتها أن لا يكون هناك سوى جنسية واحدة هى جنسية دولة الاتحاد ٠ ويتمتع بها جميع الافراد فى سائر الولايات ، اما العلاقة التى تنشا بين الفرد والولاية نتيجة الولادة او التوطن ٠ فهذه العلاقة لا تعد كما سبق واشرنا جنسية وانما رعوية ، كذلك لا تعتبر الحرب الناشئة بين الدويلات الداخلة فى الاتحاد حربا دولية وانما تعتبر حربا اهلية

نظرات على نظام الاتحاد المركـزى او الفيدرالـى :

اهتم الفقه بالتساؤل عما اذا كان هذا الاتحاد يمثل نظام استقرار ام مجرد نظـــــام انتقال اى نظام وقتى تعبره الدولة الى نظام الدولة الموحدة او البسيطة يرى غالبية الفقه ان هـذا النظام هو نظام استقرار ويستحق الخلود بالبقاء عليه. بفضل مزايـاه العديدة التى تضمن لـــه مكنـــة الانتشار.

غير ان من الفقهاء من يرى عكس ذلك فيرى فيه نظام انتقال الى نظام الدولة البسيـطة فهو نظام موقــت ومرحلى. واذا كان لهذا النظام مادحية وناقديه لما يتمسك به الاولـــــون من مزايا ، وما تذرع به الاخرون من عيوب مما هى تلك المزايا وتلك العيوب التى تخص نظـــــام الاتحاد الفيدرالى او المركزى.

مزايـا نظام الاتحاد المركزى أو الفيدرالى :

١ــ قيل أن النظام الفيدرالى أو المركزى يستطيع توحيد دول ذات نظم متغايره ومتباينـــــة فى دولة واحدة قوية ، وفى هذا الخصوص قرر البعض ان هذا النظام يمكن الاخذ به بنجاح على قارة بأسرها وهوما تحقق فعلا بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية.

٢ــ أن هذا النظام يعمل على الجمع بين عاطفتى الاتحاد والاستقـلال معا فهو يحقق عاطفـــة الاتحاد بالحفاظ على وحدة الدولة بأسرها بالنسبة لمظاهر السيادة الخارجية والمسائــــل العامة القومية فى المجال الداخلى.

وهو يحقق عاطفة الاستقلال بوجود الاستقلال الذاتى الداخلى لجميع الولايات بأن يجعـــل لكل منها سلطات عامة مميزة ومستقلة عن سلطات الاتحاد ، ولا شك أن فى تمتع الولايـــات باستقـلال ذاتى يعتبر وسيلة ناجحة فى معالجـة الأمور العامة.

عيوب نظام الاتحاد المركزي أو الفيدرالي :

١ـ قيل بأن ازدواج السلطات العامة في الاتحاد الفيدرالي أو المركزي يؤدي في غالب الأمر الى تداخل وتشابك اختصاصات الدولة الاتحادية واختصاصات الولايات ، الامر الذي يؤدي دائما الى وجود منازعات داخلية .

٢ـ قيل ايضا بأن هذا النظام من شانه أن يعمل على تفتيت وحدة الدولة اذا ما قوى الدستور من اختصاصات سلطات الولايات ، الأمر الذي يؤدي الى اضعاف الحكومة الاتحادية وصعوبة سيطرتها على شئون ومصالح الدولة العامة .

٣ـ كما قيل أن نظام الاتحاد المركزي معيب من الناحية المالية ، اذ يؤدي تعدد السلطات وازدواجها الى تحمل المواطنين أعباء مالية كثيرة في صورة ضرائب تعرض عليهم .

الفصـل الرابــــع

اصل نشأة الدولـة

اختلف فقهاء القانون الدستورى حول أصـل نشأة الدولة وظهر نتيجة هذا الخــلاف اتجاهات خمسة متمايـزة .

_ الاتجاه الأول ويمثله النظريات التيوقراطـية .

_ الاتجاه الثانى ويمثله النظريات الديمقراطيـة .

_ الاتجاه الثالث ويمثله نظرية القوة .

_ الاتجاه الرابع ويمثله نظرية القطور العائلى .

_ الاتجاه الخامس ويمثله نظرية التطور التاريخى .

وتقتضـى دراسة هذه الاتجاهات أن نقسم هذا الفصل الى مباحث خمسة على النحـــو التالى :

المبحث الأول

الاتجـــاه الأول
النظريـــات التيوقراطـــــية

تخلص النظريات التيوقراطية أو الدينية بشأن اصل نشأة الدولة فى ان الدولة نظـــام الهى ، وأن السلطة فيها مصدرها الله . فعدالة السماء هى التى تتدخل لاصطفاء الحكـــام ، ومن ثم يجب أن تسمو اراداتهم على ارادة المحكومين . وأن الارادة الالهية هى التى توثـــر الحكام دون سواهم بالسيادة والسلطان . وقد استخدمت النظريات التيوقراطية لتوطيد سلطـــان الملوك والأباطرة ، ولتبرير استبدادهم وعدم فرض اية رقابة على اعمالهم طالما كانوا _ وفقـــا لهذه النظريات _ غير محاسبين الا امام الله ، فطبيعتهم تسمو الطبيعة البشرية وارادتهـــم

تعلو على ارادة المحكومين .

وان اتفقت النظريات التيوقراطية فى تأسيس سلطة الحكام على أساس دينى على النحو السابق ، الا أنها قد اختلفت فيما بينها فيما يتعلق باختيار الحكام على النحو التالى :

أولا : نظرية الطبيعة الالهية للحاكم :

تقوم هذه النظرية على اساس ان الحاكم يكون من طبيعة الهية فهو لم يكن مختارا من قبل الاله بل هو الاله نفسه . وقد قامت المدنيات القديمة على أساس هذه النظرية ، ففى مصر القديمة كان الملك فرعون يعتبر الها . ولقب فى عهد الاسرتين الأولى والثانية باسم "هوريس" ولقب فى عهد الأسرة الرابعة باسم "رع" وكان الملك يتمتع وقتذاك بسلطات مطلقة تشمل كل شيء وتنصب على اقليم الدولة ومن عليه . وقد اتخذت هذه النظرية أيضا أساسا لتأسيس سلطة الحكام فى كل من الهند القديمة والصين حيث كان ينظر الى الملوك والأباطرة باعتبارهم آلهة .

ثانيا : نظرية الحق الالهى المباشر أو التفويض الالهى :

لا ترى هذه النظرية مثل النظرية السابقة عليها أن الحاكم يعد الها أو من طبيعة الهية ، وانما الحاكم هو انسان من البشر يصطفيه الله ويودعه السلطة . فالحاكم يستمد سلطته من العناية الالهية وحدها دون أن يتدخل أحد من البشر فى اختياره ، فهو يختار من قبل الاله بطريق مباشر .

وعلى هذا النحو اذا كانت النظريتان تختلفان فى طبيعة الحاكم فهو فى الأولى الاله ذاته وهو فى الثانية بشر ولكن اختير من قبل الاله ، الا أن النظريتين تتفقان فى اعطاء الحاكم سلطات مطلقة غير مقيدة ، اذ لايجوز محاسبته من قبل المحكومين عن أفعاله او أخطائه .

وقد بدت تلك النظرية فى الانتشار بظهور المسيحية حين كانت هذه الأخيرة فى حاجة

الى حماية الامبراطور ، فأخذتها رجال الكنيسة وتبنوها لتدعيم سلطة الامبراطور بحسب ولائه ومن ثم اعتبر الامبراطور انه مختارا من قبل الاله ومستمد سلطته من هذا الاخير وفى ارجاء سند السلطة الى الله لقول القديس يولس آن كل سلطة مصدرها الارادة الالهية ، ومن ثم تكون سلطة الحاكم ملزمة لانه ليس الا منفذا لارادة الله ، ومن عصا الامير او الحاكم فيكون قد عصا الله " .

وهو نفس ما قال به البابا ليون الثالث عشر فى اواخر القرن الماضى من آن الحكام يستمدون سلطانهم من الله مباشرة ، وان الشعب لايملك منحهم سلطة الحكم لآن الله وحده هو مصدر كل سلطة على الارض.

وقد كتب لهذه النظرية الرواج والانتشار فى فرنسا فى آوائل القرن السابع عشر ، ومن اشهر القائلين بها بوسيه الذى عاصر الحكم المطلق فى فرنسا انذاك . وهكذا ظلت النظرية دعما وركازا للملوك والاباطرة فى تآييد سلطانهم المطلق والطليق دون قيد أو حد فلا يملك احد محاسبتهم او مساءلتهم .

نظرية الحق الالهى غير المباشر أو العناية الآلهية :

ظهرت تلك النظرية للحد من غلواء النظرية السابقة وما آدت اليه من استبداد وتجمل فى آن الاله لا يختار الحاكم بطريقة مباشرة . وآن السلطة وان كان مصدرها الاله ، الا آن الشعب هو الذى يقوم باختيار الحاكم ، ولكن عن طريق ارشاده من قبل الاله وتوجيهه صوب اختيار حاكم معين . فالعناية الالهية كما تستطيع ترتيب الحوادث وتوجيهها فانها قادرة أيضا على توجيه ارادات الافراد صوب الطريق الذى يؤدى بهم الى اختيار الحاكم وقد ظهرت نظرية الحق الالهى غير المباشر فى العصور المسيحية الوسطى بقصد الحد من سلطان واستبداد الاباطرة فدعا اليها رجال الكنيسة ضد الاباطرة فى ذلك الوقت رغبة فى الحد من طغيانهم وتقييد سلطانهم .

المبحث الثانـــــى

الاتجاه الثانـــــــــى
النظريـــات الديمقراطـــــية

تقوم النظريات الديمقراطية بشأن اصل نشأة الدولة على اساس أن السلطة مصدرهـا الشعب ، ومن ثم لا تكون سلطة الحاكم مشروعة الا اذا كانت وليدة الارادة الحرة للجماعـــة المحكومة .

وعلى هذا النحو تفترق تلك النظريات عن النظريات الثيوقراطية حيث تسند هـــذه الأخيرة السلطة الى الله وحده .

وأهم النظريات الديمقراطية التى قيل بها فى هذا الشأن نظرية العقد الاجتماعـــــى Theorie du contrat social واذا كانت هذه النظرية تنســب الى الفيلسوف الفرنسى جان جاك روسو الا ان القضـية تقتضينا القول بأنه لم يكن أول القائلين بها فقد سبقه فى هذا المجال فلاسفـة اليونان ثم تداولها الكتاب ورجال الدين فى أوروبـــا بقصد محاربة الملوك لحساب السلطة البابوية .

واذا أردنا استعراض فكرة العقد الاجتماعى ومضمونها فانه ينبغى التعرض لفكـــر أشهر الفلاسفة الذين حملوا لواءها وهم هوبز ، ولوك ، وروســو .

واذا كان هؤلاء الفلاسفة قد اتفقوا حول أساس نشأة الدولة فردوه الى فكرة العقـــد الاجتماعى والتى مقتضاها أن انتقال الأفراد من حياة الفطرة الى حياة الجماعة قد تم بناء علـى عقد اجتماعى بين الافراد بقصد اقامة السلطة الحاكمة . الا أنه يلاحظ أن كل واحد من هؤلاء الفلاسفة كان لـه تفسير معين للنظرية يتمشى والافكار السياسية الخاصة التى كان يدين بهـا وقتذاك .

أولا : نظرية العقد الاجتماعى عند هوبز :

ترتبط أفكار هوبز بخصوص نظريته فى العقد الاجتماعى بالظروف التى عاش فيها ، فقد ساد حياته فترة اتسمت بالفوضى والاضطراب ، اغتيل فيها الملك هنرى الرابع وأعدم فيها الملك شارل الأول . وكان هوبز ربيبا لشارل الثانى . وقد صاغ هذا الفيلسوف نظريته فى العقد الاجتماعى على نحو يؤكد الملكية ويثبت سلطانها .

واذا كان هوبز قد رأى أن أصل وجود الجماعة المنتظمة يكمن فى العقد الذى نقل الافراد من حالتهم الطبيعية الى مجتمع منظم يتكون من فئة حاكمة واخرى محكومة ، وقد كان له تصور خاص بالنسبة لحالة الافراد قبل دخولهم فى الجماعة المنظمة ، والى اطرف العقد الذى تم بمقتضاه انتقال الافراد الى ذلك المجتمع ، وكذلك الى مضمون واثار هذلك العقد .

فبالنسبة لحالة الافراد الطبيعية الاولى قبل وجود الجماعة المنظمة فيرى — على نقيض ماذهب اليه ارسطو ان الانسان ليس اجتماعيا بطبعه وكانت حالته الطبيعية الاولى حياة بؤس وشقاء كما اختص بالشر والكيد بدافع اشباع غرائزه ، وبما فطرت عليه النفوس البشرية من الشره والانانية . وحب الذات ، فكان الانسان انانيا محبا لذاته وكان لايعمل الا وفقا لمصا الشخصية ولو كان في تحقيقها اضرار بمصالح الغير من بنى جنسه واذا كانت حالة الأفراد الأولى يسودها الفوضى والاضطراب ويرفرف عليها الانانية وحب الذات ، فقد أراد الأفراد الانتقال من حياة الشقاء الى حياة السعادة والاستقرار أى الى حياة افضل . ورغبة منهم فى الابقاء على ذاتهم والحفاظ على مصالحهم عقد الأفراد عقد اجتماعيا بينهم ينقلهم من الحياة الفوضوية الى الحياة المنظمة بحيث يعيشوا معا تحت سلطة بشرية توفق بين مصالحهم المتعارضة وتضع حدا لحياة الفوضى والبؤس والشقاء التى عاشوها من قبل .

أما بالنسبة لاطراف هذا العقد فقد تصور هوبز أنه قد تم فيما بين الأفراد بعضهم والبعض دون أن يكون الحاكم أو الملك طرفا فيه .

وهنا يقرر هوبز أن هذا الاتفاق أو العقد تم بين جميع الأفراد ماعدا شخصا واحـــدا هو الذى اتفق المتعاقدون على ان يكون صاحب السلطة الامرة فى الجماعة ورئيسها ، وعليـــه فهذا الرئيس (الملك) لم يكن طرفا فى العقد ، لأن العقد قد تم بين الافراد بعضهـــم والبعض.

أما عن مضمون العقد المبرم فيرى هوبز أن الأفراد قد تنازلوا جميعهم بمقتضى هـــذا العقد عن سائر حقوقهم للحاكم او الملك الذى لم يكن طرفا فى العقد .

اما عن اثار هذا العقد : فقد رتب هوبز على أن العقد قد تم ابرامه بين الافـــراد فيمابينهم دون ان يدخل الحاكم او الملك طرفا فى هذه العلاقة التعاقدية ، عدم الـــتزام هذا الأخير بشئ قبل الافراد لانه لم يكن هناك تعهد من جانبه قبل الأفراد الذيـــن تنازلوا له طوعا واختيارا عن سائر حقوقهم . ورتب هوبز فضلا عن ذلك النتيجة المنتظرة وهـــى أن سلطة الحاكم تكون مطلقة من كل قيد ، وأن الافراد لايملكون حقا قبله ، اذ مهما تعسـف فى الحكم واستبد فان حالة الأفراد فى الجماعة ستظل افضل بكثير من حالتهم الأولى ولا يجـوز للافراد تبعا لمضمون العقد أن يناقشوا مشروعية الأوامر التى يصدرها الحاكم أو يعصوهـــا وانما يقع عليهم واجب اطاعتها والا عدوا خارجين على الاتفاق ناكثين لما ارتبطوا به من عهد . ويكون الأفراد قد وقعوا فى حالـة الكفر والمروق .

وواضح ان هوبز قد اراد بتصوره الخاص لنظرية العقد الاجتماعى على النحو السابــق تأييد الحكم المطلق للملوك وكسب رضاء ال ستيوارت فى انجلترا حيث كان ربيبا لها ومؤيـــدا لحكمها . ولذلك رأى هوبز — زيادة فى اطلاق سلطان الملوك أن الحاكم يكون غير مقيــد ليس فقط بمقتضى العقد الذى أبرمه الافراد فيما بينهم ، وانما هو غير مقيد أيضا بأى قانـــون لانه هو الذى يضعه وهوالذى يعدله وهو الذى يلغيه .

نظرية العقد الاجتماعي عند لـــوك :

كان لوك على خلاف هوبز من انصار الملكية المقيدة لا المطلقة ، ومن ثم كان لهـــذا الطابع اثر بالغا على افكاره بشأن فكرة العقد الاجتماعي . واذا كان لوك يتفق مع هوبز فـــي نقطة البداية او الانطلاق وهي وجود عقد اجتماعي انتقل بمقتضاه الأفراد من حالة الفطـــرة الى حياة الجماعة ، الا أنه اختلف عنه في تصوره لحالة الافراد في حياتهم الفطرية الأولـــى اى قبل انتقالهم الى حياة الجماعة المنظمة ، وكذلك في تحديد اطراف العقد ومضمون هـــذا العقد واثاره فبالنسبة لحالة الأفراد الفطرية السابقة على انتقالهم الى حياة المجتمع المنظـم راى لوك على خلاف هوبـــز ان الانسان كان مشبعا بروح العدالة وكانت الحياة تجرى علـــى اصول القانون الطبيعي ونواميسه تلك التي تمتع الافراد في ظلها بمبدأى الحرية والمســـاواه والتزموا تبعا لها بان لا يعتدى احدهم على الاخـر في حياته أو حريته أو ماله .

وعلى هذا النحو كانت الحياة الفطرية في نظر لوك هي حياة حرية وسلام . وتبـــادل وتعاون حياة يظللها القانون الطبيعي الذى يسمو ويعلو على سائر القوانين الاجتماعية ، ويلـتزم به الناس جميعا ، فالحياة الاولى لم تكن اذن كما تصورها هوبز حياة حرب وشقاء وبوءس وتعاسـه وانما كانت حياة يظللها الحب والحرية والمساواة .

ولكن قد يثور التساوءل في هذا الخصوص لماذا عقد الافراد العقد الاجتماعي للانتقـــال من حياة الفطرة طالما أنها كانت حياة حسنة ترفــرف عليها الحرية والمساواة الى المجتمع الآخـر اى المجتمع المنظم .

تعرض لوك للاجابة على هذا التساوءل في مجال تبريره لشرعية التعاقد بالقول أن الناس قد رغبوا في الانتقال الى حياة أفضل فأقاموا الجماعة لضمان تنظيم الحريات التي كانوا يتمتعـــون بها في حياة الفطرة ، ولضمان عدم الاعتداءات المحتمل وقوعها عليها . فحياة الفطرة لم يكـــن ينقصها سوى التنظيم ، ولذلك لجأ الافراد الى التعاقد فيما بينهم لاقامة سلطة تقيم الحكـــم

والعدل فيما بينهم ٠

اما بالنسبة لاطراف العقد فقد راى لوك ان العقد قد تم بين طرفين الافراد من ناحية والحكام من ناحية أخرى ٠ وفى هذا الخصوص اختلف لوك عن هوبــز حيث ذهب هذا الأخير فى تصوره للعقد انه قد تم بين الأفراد فيما بينهم والبعض الآخر ، اما الحاكم فهو اجنبيـــا عن العقد ٠ اما لوك فلم يرى فى الحاكم اجنبيا عن العقد وانما هو الطرف الثانى من اطـراف التعاقد ٠

اما بالنسبة لمضمون العقد فقد ذهب لوك الى ان الافراد لم يتنازلوا للحاكم بمقتضــى هذا العقد الا عن جزء فقط من حقوقهم وفى حدود القدر اللازم لاقامة السلطة والمحافظـــة على حقوقهم الاخرى ٠

وفى هذا الخصوص يختلف لوك عن هــوبز فى ان هذا الأخير قد ذهب الى أن الافــراد قد تنازلوا للحاكم عن جميع حقوقهم لاجزءا منها واذ كان الحاكم طرفا فى العقد عند لوك لا ـ اجنبيا عنه ، فانه يلتزم قبل الافراد بحماية الجزء الاخر من الحقوق المحتفظين بها وعـــدم المساس بها هذا فضلا عن اقامة العدل بين الأفــراد ٠

اما عن اثار العقد فقد ذهب لوك الى وجوب احترام الالتزامات الواقعة قبل كل مــن طرفى العقد ، فعلى الأفراد يقع واجب الطاعة قبل الحكام ، ويقع على الحاكم واجب الحمايــة والمحافظة على حقوق الافراد التى لم يتنازلوا عنها ، واقامة العدل بينهم ٠ فاذا أخـــل الحاكم بالتزاماته انفسخ العقد وجاز لكل طرف الرجوع الى حالته قبل التعاقد فيحق الافــراد مقاومة الحاكم ٠ بل وعزله من سلطة الحكم ٠ وعلى هذا النحو أجاز لوك حق مقاومة الحكام اذا ـ ما جاوزوا سلطانهم حسبما يقضــى به مضمون العقد ٠

واذا كانت سلطة الحكام قد اضحت مقيده بمقتضــى مفهوم العقد الاجتماعى فى نظـر

لوك ، فان ذلك يرجع كما سبق واوضحنا لكراهيته للحكم المطلق والاستبدادى ، وميله الى تقييد سلطة الحكام . وهو فى هذا يختلف عن هوبز الذى كان يميل الى اطلاق سلطة الحكام وتحريرها من اية قيود قبل افراد الجماعة .

نظرية العقد الاجتماعى عند روسو :

يتفق روسو مع كل من هوبز ولوك فى ان انتقال الافراد من حياة الفطرة الى حياة الجماعة قد تم بمقتضى عقد اجتماعى .

غير ان فكرة العقد الاجتماعى عند روسو كان لها تصورا خاصا سواء بالنسبة لحالة الأفراد فى حياتهم الفطرية الاولى ، أو فيما يتعلق باطراف العقد أوفيما يتعلق بمضمونه واثاره .

فبالنسبة لحالة الأفراد فى حياة الفطرة الأولى رأى روسو أن الانسان خير بطبعه وهو يولد حرا فاضلا تسود حياته الحرية والمساواة الطبيعية ، وكان رغيد العيش هانئ البال . ورأى روسو أن حياة الفطرة هذه ما لبثت آن تغيرت نتيجة تقدم المدنية ونتيجة تعدد المصالح وتضاربها وزاد الامر فسادا بازدياد التفاوت فى الثروات بين الأفراد ، ففسدت بالتالى المساواة الطبيعية التى كانوا ينعمون بها فى حياة الفطرة الاولى وشقت حياتهم نتيجة قيام التنافر والحروب بينهم .

وتبعا لذلك لا ينكر روسو أن حالة الانسان الطبيعية الأولى _ حيث كان يسودها الحرية والمساواة _ كانت أحسن حالا منها فى ظل الجماعة ، ولذلك لم يتركوها الا مضطرين نتيجة تعارض المصالح وتضاربها .

وفى ابراز فكرة السيادة الشعبية وتأكيدها فى مجال تأسيس السلطة ، وتنكره لفكره

القوة فى هذا الخصوص طرح روسو — فى كتابه العقد الاجتماعى — التساؤل الاتى :

لقد ولد الانسان حرا ، ومع ذلك نراه اليوم مكبلا فما هذا التحول ؟؟

اجاب على ذلك " بأن الالتزام الاجتماعى والخضوع للسلطة لايمكن أن يكون أساسها القوة أو حق الفتح أو الغزو فالالتزام الاجتماعى والخضوع للسلطة لايمكن أن يقوما الا على أساس الاتفاق الحر بين أفراد الجماعة وهذا الاتفاق هو الذى ينقلهم الى حياة الجماعة فالامر يرتبط اذن بوجود الارادة الحرة المكونة — لافراد الجماعة .

فالاسرة وهى أقدم صورة للجماعات البشرية بل والصورة الاولى للجماعة السياسية لاتستند فى تكوينها وبقائها الى سلطة الأب الطبيعية وانما تستند الى الارادة والاتفاق بين افرادها فالاطفال لايرتبطون بأبيهم الى زمن غير محدود ، وانما الى زمن معين ومحدود بحاجتهم اليه فى الرعاية والمحافظة عليهم . فاذا مازالت هذه الحاجة انفك الرباط الأسرى وتحلل الابناء من الخضوع لواجب الطاعة نحو ابيهم .. وهكذا يعفى الأب أيضا من واجب الرعاية والمحافظة على ابنائه .

على أن الاسرة قد تبقى بالرغم من زوال الحاجة ، وتستمر الرابطة قائمة بين الآباء والابناء غير أن ذلك لن يكون بطبيعة الحال الا بوجود اتفاق حر ورغبة صادقة مشتركة فى الابقاء على الاسرة واستمرار الروابط فيها .

واذا كان الاتفاق هو اساس استمرار الاسرة ودوام الرابطة بين افرادها ، فهو كذلك اساس وجود كل جماعة سياسية ، وأساس انتظام الروابط بين مجموع أفرادها ، وهذا الاتفاق أو العقد الاجتماعى الذى ينقل الأفراد الى حياة الجماعة يجب حتى يكون صحيحا ومشروط أن يكون صادرا عن اجماع الارادات الحرة والواعية للأفراد المكونين لهذه الجماعة .

أما بالنسبة لأطراف العقد الاجتماعى ، فيرى روسو أن هذا العقد لم يتم بين الافراد فيما بينهم فيلتزم كل منهم فى مواجهة الآخرين كما ذهب الى ذلك هوبز ، وهو أيضا لم يتم

بين الأفراد من جانب والحاكم من جانب اخر كما ذهب الى ذلك لوك . بل أن هذا العـــقد قد أبرم بين الأفراد أنفسهم ولكن بصفتين . الاولى باعتبارهم أفرادا مستقلين ومنعزلـــين كل منهم عن الاخر ، والثانية باعتبارهم اعضاء متحدين يتبدى من مجموعهم الشخص الجماعى المستقل .

وعلى هذا النحو يتصور روسو أن العقد الاجتماعى اطرفه هم افراد الجماعة أنفسهـــم الطرف الاول : الافراد الطبيعيين على انفراد والطرف الثانى أفراد الجماعة متحدين أو الشخص الجماعى العام .

وهذا التصور الذى ابرزه روسو بشأن اطراف العقد يختلف عن تصور هوبز السابق الاشارة اليه . فهذا الأخير قد تصور أن العقد قد ابرم بين الافراد بعضهم والبعض باعتبار ان هـــذا العقد يتضمن مجموعة عقود بقدر عدد الأفراد المكونين للجماعة ، ويلتزم فيها كل منهم قبـــل الأفراد الآخرين اما روسو فقد تصور أن العقد يمثل طرفه الاول كل فرد من افراد الجماعة ، والطرف الثانى الشخص الجماعى المستقل الذى يمثل مجموع الافـــراد .

أما عن مضمون العقد فقد ذهب روسو الى أن الأفـــراد يتنازلون بمقتضى هذا العـــقد عن جميع حقوقهم دون تحفظ لصالح المجموع . وعلى هذا النحو يختلف تصور روسو بالنسبة لمضمون العقد عن تصور كل من هوبز ولوك اذ سبق ورأينا أن هوبز يرى ان الأفراد انما ينزلون عـــن كافة حقوقهم لصالح السلطة أو الحكام . ورأينا ايضا أن لوك قد رأى أن الافراد لا ينزلـــون عن حقوقهم كلية للحكام . وانما عن جزء منها فقط وبالقدر اللازم فقط لحماية حقوقهم المحتفظين بهـــا .

واذا كان روسو قد رأى ان الافراد يتنازلون بمقتضى العقد الاجتماعى عن حقوقهـــم كلية لصالح المجموع اى للشخص الجماعى ، فهل كان هذا التنازل من جانبهم دون مقابل ؟ تصور روسو أن تنازل الافراد عن كل حقوقهم يكون مقابل حصولهم على حقوق أخرى تسمـــــى

بالحقوق المدنية يقرها لهم الشخص العام الذى اقاموه على سبيل المساواة ويكفل حمايتهـــا لهم جميعا ، وبذلك تتحقق المساواة بين الافراد وتسود العدالة بينهم .

أما عن اثار هذا العقد فيرى روسو انه طالما كان اصل السلطة او الدولة هـــى ارادة الجماعة اى الاتفاق الاجتماعى الذى تم بين جميع الأفراد ، وطالما كانت السيادة مردها المجموع باعتباره كائنا معنويا مجردا لايخضع فى نزواته للاهواء او الميول . وانما يخضـــع للعقل ، فانه لا يتصور ان تكون سلطة الحكام الا سلطة مقيدة ، فهم لايمارسونها الا باسـم الجماعة ولصالحـها ، فليس هوءلاء الحكام الا وكلاء عن المجموع وعلى حد تعبير روسو — خداما ومن ثم يكون للافراد حق عزل هنوءلاء الحكام اذا ماعن لهوءلاء الاخيرين الاستبداد بسلطاتهم ومسوا حقا من حقوق الافراد او تضمنت تصرفاتهم اعتداء عليها .

تقدير نظريات العقد الاجتماعى :

اذا كان لهذه النظريات فضل الاسهام فى تقرير حقوق الأفراد وحرياتهم وترويـــج المذاهب الديمقراطية الا انها كانت — كما قيل بحق — من جانب القائلين بها اكبر اكذوبـــه سياسية ناجحة .

وقد تعرضت هذه النظريات لنقد شديد من جانب الفقه لما تضمنته من عيوب ومغامـــر يمكن ابرازها فيمايلى :

١ — ان فكرة العقد فكرة خيالية وغير صحيحة من الناحية التاريخية فلم يقدم لنا التاريخ امثلـــة لدول نشات عن طريق العقد على نحو ما ابرزه الفلاسفة السابقين مما يوءدى الى القول بـــأن نظريات العقد هى نظريات غير واقعية كانت من نسج خيال القائلين بها فهى ليســـت حقيقـــة تاريخية حتى يمكن الاعتماد عليها والقول بها .

٢ — ان هذه النظريات تقوم على افتراض وهمي غير سليم ، وهو ان الفرد كان يحيا قبـــــل

انتقاله الى الجماعة المنظمة حياة عزله ،وهذا غير صحيح لأن الانسان بطبعه كائن اجتماعى لا يطيق حياة العزلة .

٣- ان فكرة التعاقد ذاتها غير متصورة عملا بعدم امكان الحصول على رضاء جميع الافراد وهذا الرضا يعتبر ركنا اساسيا للعقد بحيث يترتب على تخلفه استحالة قيام العقد ذاته .

٤- أنه حتى لو سلمنا جدلا بوجود العقد من الناحية الافتراضية او المجازية ، فليس بخاف ما قد يؤدى اليه ذلك من خطر فى التمهيد لقيام الحكم المطلق اذ تستطيع الدولة تحديد مدى ما يتنازل عنه الأفراد من حقوق وحريات وما يتحملوه من التزامات وقيود بغرامات .

٥- ان نظريات العقد ذاتها لا تتمشى مع المنطق بل وتخالف الاصول القانونية السليمة . فهذه النظريات تفترض أن العقد هو الذى انشأ الجماعة وبالتالى هو الذى اقام السلطة فيها . ولما كانت القوة الالزامية للعقود — من وجهة النظر القانونية — لا توجد الا بوجود الجماعة . وقيام سلطة بها تحمى العقود وتوقع الجزاءات على عدم احترام مضمونها ، ومن ثم فلا يكون سائغا لا منطقا ولا قانونا أن يكون العقد الذى يحتاج الى حماية السلطة هو ذاته الذى اقام السلطة .

٦- هذه النظريات تفترض تنازل الأفراد عن الحريات والحقوق السياسية أو بعضها حسب الاحوال ، مع أن هذه الحريات والحقوق لايجوز مطلقا أن تكون محلا للتعاقد أو للتنازل لان هذه الحقوق لصيقه بشخص الانسان فلا يجوز التصرف فيها أو النزول عنها .

المبحث الثالث

الاتجاه الثالث

نظرية القوة

تجمل هذه النظرية فى ان السلطة أساسها القوة ، وأن نظام الدولة هو نظام مفروض عن طريق القوة فيه يفرض صاحب الغلبة نفسه بطريق العنف على باقى افراد الجماعة الذين يمتثلون لقوته ويخضعون لسلطانه .

وقد استند أنصار هذه النظرية – فى شان تبريرها – الى حوادث التاريخ حيث جاءت شاهدة على صدقها وصحتها .

والواقع اذا كان التاريخ يمدنا بامثلة كثيرة وخاصة بالنسبة للدول القديمة على انتصار مبدأ الغلبة والقوة بما يتعلق باصل نشأة الدولة ، الا انه لايمكن التسليم بهذه النظرية فالسلطة أيا كان وضعها لا تستطيع أن تضمن لنفسها الاستقرار والدوام عن طريق القوة وحدها وانما يلزم رضاء المحكومين عنها ، وقبولهم طوعا الامتثال لأوامرها . فالقوة المادية وحدها لا تكفى لبقاء السلطة مالم تستند تلك السلطة الى رضاء أفراد الجماعة اى الى رغبة المحكومين .

واذا كان من المسلم به ان السلطة لابد ان تستند الى قوة (جيش وشرطة) تسندها وتعزز وجودها وبقائها ، فان بقاء هذه السلطة واستمرارها مالم يستند الى الارادة الشعبية – يكون هشا عرضة لعواصف الانتفاضات الديمقراطية والشعبية من جانب المحكومين .

وبمعنى آخر انه اذا كانت القوة تعد بالنسبة للسلطةضرورة اساسية لبقائها فانه لايمكن لهذه السلطة ان تستند الى القوة وحدها ، فالسلطة حينما تلجأ الى القوة لتفرض وجودها على أفراد الجماعة انما تبرهن على ترنحها ويكون ذلك مؤشرا لسقوطها وانهيارها يلزم اذن توافر الرضاء من جانب المحكومين عن السلطة والقبول الاختيارى للخضوع لها .

المبحث الرابع

الاتجاه الرابع

نظرية التطور العائلي

تقوم هذه النظرية على اسناد اصل السلطة في الدولةالى فكرة السلطة الأبوية ، فالدولة كانت في اصلها اسرة ، ثم تطورت فكونت عشيرة ، ثم تطورت هذه الاخيرة الى قبيلة ثم تطورت القبيلة بدورها فكانت المدينة . ثم الدولة في النهاية فهذه النظرية ردت اصل الدولة الاسرة باعتبارها الخلية الاولى في المجتمع ، وردت سلطة الحاكم او رئيس الدولة الى سلطة الاب حيث كان يملك سلطة الأمر والنهى بالنسبة لأفراد اسرته .

واذا كانت هذه النظرية تقدم تفسيرا مستساغا لاصل السلطة عن طريق ايراد اوجه الشبه بين كل من الأسرة والدولة الا أن هذه النظرية قد وجه اليها الكثير من سهام النقد فمن ناحية أولى افترضت هذه النظرية أن الأسرة كانت الخلية الأولى في الجماعة .

على أن علماء الاجتماع لم يسلموا بصحة هذا الافتراض حيث لم تكن الاسرة هي الخلية الاولى للمجتمع ، فقبل أن يصل الانسان الى هذه المرحلة اى مرحلة تكوين الاسرة وجدت الجماعة البشرية بدافع المصالح المشتركة والرغبة في التعاون على مكافحة الطبيعة . ولم يكن الرجل حينذاك يستأثر بامراه وانما كانت هذه الأخيرة مشاعا بين الرجال . ففي العصور الهمجية هذه لم يكن نظام الزواج معروفا .

ومن ناحية ثانية افترضت هذه النظرية أن الاسرة باعتبارها الخلية الاولى في المجتمع قد خضعت في بداية نشأتها لسلطة ربها ، وبذلك قامت بتشبيه الدولة بالأسرة ، وسلطة رئيس الدولة بسلطة رب الأسرة .

وهذا الافتراض من جانب أنصار النظرية يتعارض مع ما يؤكده علماء الاجتماع من أن سلطة الأم كانت اسبق تاريخيا فى الوجود من سلطة الأب ، اذ ليس من المتصور على حد قول علماء الاجتماع وجود سلطة أبوية فى عصر الهمجية الأولى التى كان يعرف فيها الولد أمه فقط دون اباه . فالسلطة حينئذ كانت للأم المعروفة لدى ابنها من ابيه المجهول . فكان للأم سلطة الأمر والنهى والقبض على زمام الأمور .

ومن ناحية ثالثة قامت هذه النظرية تبعا للافتراضين السابقين الى تشبيه السلطة السياسية فى الدولة بسلطة رب الأسرة .

وعلى فرض صحة الافتراضين السابقين وهما وجود الأسرة والخضوع لسلطة ربها ، فأنه لايمكن تشبيه السلطة السياسية فى الدولة بالسلطة الأبوية فى الأسرة . فسلطة رب الاسرة هى سلطة شخصية ومؤقتة ، فهى تبقى ما بقى رب الأسرة حيا ، ولا تزول الابوفاته أو ببلوغ الأطفال سن الرجولة واستقلالهم عنه أما السلطة السياسية فهى سلطة مجردة ، أى غير مرتبطة بشخص معين وهى سلطة دائمة أى تبقى مابقيت الدولة رغم تعاقب اشخاص الممارسين لها .

هذا فضلا عن ان سلطة رب الأسرة هى سلطة اجبارية فلا يستطيع التخلى عنها لسواه ، اما رئيس الدولة فسلطته اختيارية فله أن يقبلها وله أن يرفضها بل يملك التنازل عنها وقتما يشاء ومن ناحية أخيره يلاحظ أن التاريخ يتعارض مع هذه النظرية فهناك الكثير من الدول لم تنشأ على أساس التطور العائلى مثل الولايات المتحدة الامريكية فهى على سبيل المثال . لم تنشأ على الاساس السابق .

المبحث الخامس
الاتجاه الخامس
نظرية التطور التاريخي

تعد هذه النظرية اكثر النظريات اعتمادا عند الفقهاء المعاصرين اذ رفض الفقه الحديث ماسبقها من نظريات لاسرافها الشديد فى محاولة كل منها الانفراد بالأساس الذى اعتمدت عليه لتعليل نشوء الدولة فى مختلف الازمان والبقاع.

وتجمل نظرية التطور التاريخي المقول بها عند الفقهاء المحدثين بشأن نشأة الدولة • فى ان الدولة قد اعتمدت فى قيامها على عوامل عدة ، وهذه العوامل تختلف اهميتها من دولة الى أخرى وذلك لاختلاف الدول من حيث طبيعتها وتاريخها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية ونتيجة لتفاعل تلك العوامل المختلفة ظهر على مر الزمن إحداث ترابط بين افراد الجماعة رغبة فى تحقيق الأغراض المشتركة لهم ثم تطورت تلك الجماعة فصارت دولة على نحو ما نراه اليوم • وعلى هذا النحو لايمكن اذن تكييف نشأة الدولة تكييفا قانونيا ، لأنها وليدة ظروف وتطورات طويلة ، فلا يمكن والحالة هذه تحديد مولدها بتاريخ معين كما وأنه لايمكن ان نرد نشأتها لعامل معين بالذات دون غيره كالعقد الاجتماعى ، أو القوة ، او التطور العائلى ، بل ان نشأة الدولة ترتد الى ظروف متعددة ، والى عوامل كثيرة تفاعلت مع بعضها حتى قامت الدولة فى النهاية •

وتبعا لما تقدم يرى انصار هذه النظرية من الفقهاء المحدثين أن كل دولة تختلف من حيث نشأتها عن زميلتها نتيجة اختلاف ظروفها التاريخية وأحداثها الاجتماعية والاقتصادية التى ساهمت فى قيامها ويعتبر ديجي من اهم الفقهاء الذين تبنوا نظرية التطور التاريخي • فالدولة فى نظره عبارة عن ظاهرة اجتماعية تحكمها فكرة الاختلاف السياسى أى تتحقق بقيام التفرقة بين طبقة الحكام وطبقة المحكومين ويكون للطبقة الأولى (الحكام) حق فرض ارادتهم

على الطبقة الثانية (المحكومين) وذلك نظرا لما تتسم به الطبقة الاولى من قوة تستطيع بمقتضاها فرض سلطانها وارادتها على بقية أفراد الجماعة • ويرى ديجى أن اساس السلطة والتى تمكن طبقة الحكام من اخضاع المحكومين لأوامرهم ونواهيهم • لايكمن فقط فى القوة المادية ، وانما يكمن فى كل ما يتسم به الحاكم من قوة فى الشخصية ، أو قوة فى التأثير أو قوة فى الحنكة السياسية ، أو قوة ادبية أو فكرية • وعلى هذا النحو تختلف النظرية التى قال بها ديجى عن النظرية التى قال بها الفقهاء القدامى بشأن نشأة الدولة وهى نظرية القوة • فالقوة عند هؤلاء الاخيرين هى القوة المادية القائمة على العنف فى شأن اخضاع المحكومين للحكام • اما القوة عند ديجى فهى ليست قاصرة على القوة المادية وانما قد تتخذ هذه القوة صورا مختلفة كقوة الشخصية ، وقوة التاثير ، والقوة الأدبية والفكرية ولذلك رأى الفقه أن الدولة التى تقوم على القوة المادية وحدها لا تعتبر دولة قانونية وتتنافى مع مبدأ مشروعية السلطة •

أما الدولة التى تقوم على اساس القوة بكل معانيها من مادية وفكرية وأدبية وسياسية سوف تعكس صداها على طبقة المحكومين الذين يخضعون عن رضى واقتناع للطبقة الحاكمة والامتثال من جانبهم لاوامر الطبقة الاخيرة •

الفصل الخامس

وظيفة الدولة

اذا كانت الدولة تفترض وجود فئة حاكمة واخرى محكومة ، فتقوم الفئة الأولى بتصريف أمور الفئة الثانية وتقوم على رعاية مصالحها حتى يتحقق لها السعادة والرفاهية.فان ذلك يقتضى من الحكومة التدخل فى ميادين النشاط العامة لاداء وظائفها ، فالى أى مدى يكون هذا التدخل من جانب الحكومة والى أى حد ؟ .

من الثابت بل ومن المؤكد ان هناك حد ا أدنى من الوظائف يجب ان تقوم بها الدولة ، وهى التى يطلق عليها بالوظائف الأصلية أو الرئيسية وهى تكمن فى ثلاثة .

١ـ وظيفة الدفاع الخارجى ، وتتعلق بسلامة الدولة ورد عدوان الغير عليها . وهذا يتطلب وجود قوة مسلحة ، اى جيش يذود عن كيان الاقليم والحفاظ على أمن الدولة الخارجى .

٢ـ وظيفة الأمن الداخلى : وتتعلق بحفظ الامن الداخلى وكفالة ارواح المواطنين وأعراضهم وأموالهم الامر الذى يتطلب وجود قوة داخلية منظمة (الشرطة) يكون وظيفتها محاولة منع ارتكاب الجرائم وتعقب مرتكبيها .

٣ـ وظيفة العدالة : وتتعلق باقامة العدالة بين الأفراد وهذا يقتضى وجود جهة قضاء حيث تتولى المحاكم الحكم فى المنازعات التى تثور بين الافراد داخل الدولة واقامة العدل بينهم .

هذه الوظائف الأصلية أو الرئيسية تعد الحد الادنى من الأمور التى يقع على عاتق الدولة عبأ تحقيقها . غير ان هناك من الوظائف الأخرى تسمى بالوظائف الثانوية التى ترتبط بالمجال الاجتماعى والاقتصادى ترى بعض الدول انها تعد من اعبائها.الامر الذى يتطلب تدخل الدولة فى ميادين اخرى ، فالى اى حد يكون تدخل الدولة فى هذه المجالات يتنازع الاجابة على هذا التساؤل مذاهب ثلاثة :

فهناك المذهب الفردى الذى يمنع الدولة من التدخل على الاطلاق ، وهناك المذهب الاشتراكى أو مذهب التدخل،وهناك فى النهاية المذهب الاجتماعى الذى يقف بالدولة موقفا وسطا بين المذهبين السابقين • ولتبيان مضمون هذه المذاهب ينبغى أن نقسم هذا الفصل الى مباحث ثلاثة على النحو التالى :

المبحث الأول : فى المذهب الفردى •

المبحث الثانى : فى المذهب الاشتراكى •

المبحث الثالث : فى المذهب الاجتماعى •

المبحث الأول

المذهب الفردى

L'individualisme

يقوم هذا المذهب ـ كما يدل عليه اسمه ـ على جعل الفرد غاية التنظيم الجماعى . وتبعا لهذا المذهب لم تنشأ الدولة الا لاسعاد الفرد والمحافظة على حقوقه • ومن ثم تنحصر وظيفة الدولة فى الوظائف الأصلية دون غيرها من الوظائف الثانوية • فلا تتعدى وظائفها وظيفة الدفاع ضد الاعداء الخارجي وحفظ الامن الداخلى واقامة العدل بين الافراد •

ولاشك ان وظيفة الدولة تبعا للمذهب الفردى هى التى قصدتها الثورة الفرنسية وهو ما يستشف من المادة الثانية من اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر فى عام ١٧٨٩ حيث نصت على " أن غرض كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التى لا تسقط بالتقادم " هذا وقد جاءت المادة الاولى من اعلان الحقوق الفرنسى الصادر عام ١٧٩٣ بنفس الروح حيث نصت على " ان غرض الجماعة هو السعادة المشتركة .فالحكومة وظيفتها انتفاع

الانسان بحقوقه الطبيعية الدائمة " • وعلى هذا الأساس لا يرى أُصحاب المذهب الفردى أن من وظيفة الدولة الاهتمام بأمور التعليم أو القيام بالمشروعات الاقتصادية كالسكك الحديدية والبريد مما لا تنتظمه الوظائف الاصلية الثلاث، فاذا تعدت الدولة حدود هذه الوظائف الأصلية ،كان ذلك من جانبها تعديا وانتهاكا للحقوق والحريات الفردية •

وعلى هذا النحوكانت الدولة التى تقتصر وظائفها على الوظائف الثلاثة السابقة تسمى الدولة الحارسة فلم تجروء على التدخل فى المجالين الاجتماعى والاقتصادى وانما كانت تعتبر مباشرة هذه الانشطة منطقة محرمة لا تجروء على الدخول فيها فهى حكرا على نشاطات الافراد تبعا للمبدأ المعروف دعه يعمل ، دعه يمر laisser faire laisser passer

ها هو ذا مضمون المذهب الفردى ينحصر فى وجوب قيام الدولة بوظائف جد محدودة لاتتعدى لدفاع عن الوطن وحفظ الامن واقامة العدل ، أما غيرها من الوظائف فيجب أن تترك للأفراد فلا تمتد اليها يد الدولة والا كان ذلك من جانبها تعديا وانتهاكا لحقوق الأفراد الطبيعية تلك الحقوق التى تعتبر اساس المجتمع وانتظامه •

لذلك لم يكن غريبا علينا أن نجد الحقوق والحريات التى تعترف بها دساتير الدول التى تعتنق المذهب الفردى تقتصر على الحقوق والحريات العامة التقليدية التى تتمشى ووصف الدولة الحارسة اللاتدخلية . مثل الحريات الشخصية (كحق الأمن ، وحرية التنقل ، وحرية المسكن ، وسرية المراسلات) ، والحريات المتعلقة بالفكر او القريحة الذهنية (كحرية الرأى، وحرية الاجتماع ، وحرية تكوين الجمعيات والحرية الدينية ، وحرية التعليم ، وحرية الصحافة) والحريات الاقتصادية (كحرية التملك ، وحرية التجارة ، وحرية الصناعة) •

ويقوم المذهب الفردى على اعتبار هذه الحقوق ملازمة لشخص الانسان ومن ثم فهى واجبة الاحترام ، وهى أيضا لا تتطلب تدخلا من جانب الدولة فيما يتعلق بنشوئها ، فهى حقوق طبيعية يقتصر عمل الدولة ازاءها على تنظيم ممارستها دون الحد او النيل منها

وهى فضلا عن ذلك تهدف الى تقييد الدولة بحصر نشاطها فى مجال محدود لا تتجـــاوزه الى غيرها من الانشطة •

وقد كتب لهذا المذهب سعة الانتشار بشكل عام خلال القرن الثامن عشر كرد فعـــل لمحاولة التدخل فى شئون الافراد وانتهاك حقوقهم الطبيعية ، فوجد بذلك ارضا طيبـــة للنمو واستقامة العود ،هذا وقد استند انصار المذهب الفردى الى عدة مبررات لتدعـــيم مذهبهم نجملها فيما يلى :

١- أن ترك الافراد أحرارا فى مباشرة النشاط الاقتصادى بلا تقييد من جانب الدولـة يؤدى الى خلق روح الابتكار •

٢- ثبت عملا تعثر الحكومات فى تولى المشروعات الاقتصادية ونجاح الأفراد فى هـــذا الخصوص•

٣- أن ترك النشاط الاقتصادى حرا للأفراد دون تدخل ما من جانب الدولة يؤدى وفقـا لما تشير اليه المبادئ الاقتصادية الى وفـرة الانتاج،وأن مسألة تحديد الاسعـــار فستخضع -كما يقول زعيم الاقتصاديين آدم سميث -للقانون الطبيعى اى قانــــون العرض والطلب•

٤- اذا كان الباعث لدى الافراد فى مباشرة النشاط الاقتصادى هو اشباع مصالحهـــم الخاصة فليس هناك فى حقيقة الأمر تعارض بين تحقيق هذه المصالح والمصلحـــة العامة اذ ليست المصلحة العامة في مضمونها سوى مجموع المصالح الفردية .

نقد المذهب الفـردى :

أول ما يؤخذ على هذا المذهب أنه أسرف الى حد كبير فى تضييق دائرة نشاط الدولـــة فضغط وظائفها فى نطاق جد محدود وهى الوظائف الأصلية الثلاث : الدفاع ضد الاعتـــداء الخارجي ، وحفظ الأمن الداخلى ، واقامة العدل •

والواقع ان وظائف الدولة تعد أوسع من ذلك بل هي تتسع أفقيا كلما تقدمت المدنية وتعددت حاجات الجماعة حتى تصل بالمجتمع الى مزيد من التقدم والرفاهية ٠

ويؤخذ على هذا المذهب أيضا أنه وإن كان يؤدى الى تحقيق المساواة القانونية، فانه يعجز عن تحقيق ما يسمى بالمساواة الفعلية ٠ فقد ترتب على تقدم الصناعة وازدياد العمران وجود الشركات الكبيرة التى تسلطت على مصادر الانتاج والايدى العاملة واستغلت طبقات المستهلكين،ولاشك أن ذلك يستدعى تدخل من جانب الدولة فى المجال الاقتصادى لتمنع سيطرة البعض على البعض،فتصدر القوانين التى تنظم علاقة العامل برب العمل ، والمنتج بالمستهلك فتحول الدولة دون سعادة البعض على شقاء البعض الآخر وتعاسته اذ على حد قول بعض الفقهاء يعد عدم تدخل الدولة تبعا للمذهب الفردى ضربا من الخطل المضار ومجلبة للتعاسة والعبودية٠

واخيرا يؤخذ على المذهب الفردى انه اعتبر انشطة كثيرة مثل التعليم والصحة والثقافة انشطة ثانوية،ومنع الدولة من القيام بها ، فى حين ان هذه الانشطة تعتبر من ضروريات الجماعة وهى على قدر كبير من الاهمية ٠ فالنهوض بأمور التعليم والصحة تعد من الأهداف السياسية للجماعة ، وبالتالى يتطلب الأمر تدخل نشط من جانب الدولة لعنايتها ، دون أن يترك ذلك للأفراد وتحت المقامرة الطائشة والمحتملة للنجاح أو الفشل فى هذا الخصوص٠

المبحث الثاني
المذهب الاشتراكي
le socialisme

اذا كان انصار المذهب الفردى يمنعون الدولة من التدخل ويحصرون نشاطها في نطاق جد ضيق لا تتعداه ، فان أنصار المذهب الاشتراكي على عكس ذلك يؤمنون بضرورة تدخلها .

والاختلاف بين المذهبين لا يكمن في اختلاف الهدف أو الغاية وإنما يكمن في اختلاف الوسيلة التى تصورها كل منهما للوصول لنفس الهدف . فالهدف عند كل المذهبين واحد مناطه العناية بالفرد والحافظ على حقوقه وحرياته .

ولكن وسيلة تحقيق هذا الهدف عند أنصار المذهب الفردى يكون بمنع تدخل الدولة وحصر نشاطها فى مجال جد ضيق لا تتعداه .

أما وسيلة تحقيق ذات الهدف عند أنصار المذهب الاشتراكي يكون عن طريق تدخل الدولة وعدم حصر نشاطها في مجال محدد .

وهذا الاختلاف في الوسيلة يرجع حقيقة الى إيمان كل من أصحاب المذهبين بمقدمات أو مسلمات متنافرة . فأصحاب المذهب الفردى يؤمنون كما سبق ورأينا بان تدخل الدولة يعد تعديا وانتهاكا لحريات وحقوق الأفراد، وأن ازدياد وظائفها يتناسب تناسبا عكسيا مع صيانة حريات الأفراد وحقوقهم .

أما اصحاب المذهب الاشتراكي فيؤمنون على عكس ذلك ـ بان تدخل الدولة أمر لابد منه وأن ازدياد وظائفها يتناسب تناسبا طرديا مع صيانة حريات الأفراد وحقوقهم .

واذا كان أصحاب المذهب الاشتراكي يؤمنون على النحو السابق ابرازه بضرورة تدخل الدولة إلا أنهم قد اختلفوا حول مدى القدر الذى تتدخل فيه الدولة الى اتجاهين متمازين :أولهما

تمثله الشيوعية والاخر تمثله الجماعية .

أ ــ الشيوعية : le communisme

يذهب أنصار الفكر الشيوعي الى وجوب الغاء الملكية الفردية والقضاء على فكرة الأسرة
ويرى في مصادر الثروة العامة أنها ملك لجميع الافراد فلا تخص حفنه منهم دون غيرهم .
من هذا المنطلق يرى الشيوعين وجوب سيطرة الدولة على جميع مصادر الانتاج ثم القيام
بادارتها وتوزيع ثمار الناتج على الأفراد بطريقة عادلة فتتحقق بذلك المساواة الفعلية
بينهم ويسود الرخاء حياتهم .
ويشير الشيوعيين الى أن تحقيق العدالة والمساواة الفعلية بين الافراد يكون عن طريق
قيام الدولة بتوزيع ثمرات الانتاج حسب شعارها المعروف achacun
selon ses besioins اى لكل حسب حاجته وذلك بصرف النظر عن مقدره
كل فرد أو كفايته إذ أن التفاوت في القدرة والكفاية يرجع الى صنع الطبيعة ذاتها
ولا دخل للانسان فيها .
وعلى هذا النحو خلص الشيوعيين الى ضرورة تدخل الدول في جميع المجالات من اقتصادية
واجتماعية .. الخ .

ب ــ الجماعيه le collectivisime

لايتطرف الجماعيين كالشيوعيين في ضرورة الغاء الملكية الخاصة على اطلاقها وانما
يستثنون منها الاموال التى تكون معده لاشباع حاجة الافراد مباشرة حيث تبقى مملوكة
لهم ملكية خاصة .
ومن ثم يجب أن تسيطر الدولة على جميع مصادر الانتاج الاساسية كالارض والمناجم
والسكك الحديدية والمصانع فتكون مملوكة لها ، أما دون ذلك من وسائل الانتاج فتبقى
مملوكة للافراد ملكية خاصة اذا استعملها مالكوها دون معونه العمال .

ويرى الجماعيون أن تدخل الدولة يؤدى الى تحقيق المساواة الفعلية بين الافراد، وذلك عن طريق توزيع ثمرات الانتاج على الافراد لا تبعا للمبدأ الذى نادى به الشيوعيين "كل حسب حاجته" وانما تبعا لمبدأ اخر هو "كل حسب عمله• achacum selon son travail

واذا كان أصحاب المذهب الاشتراكى سواء الشيوعيين او الجماعيين قد نادوا بضرورة تدخل الدولة وان اختلفوا فى مدى هذا التدخل على النحو الذى سبق أن أبرزناه ، فانهم قد استندوا الى عديد من الحجج والاسانيد لتدعيم مذهبهم وتبريره نجملها فيمايلى :

١- أن النظام الرأسمالى نظام ظالم، إذ من شأنه تركيز مصادر الثورة والانتاج فى أيدى فئة قليلة العدد ، ويؤدى بالتالى الى استغلال هذه الفئة للطبقة العريضة من العمال والاستبداد بهم• ويتبدى هذا الاستغلال والاستبداد فى ان هذه الطبقة الاخيرة — وهى طبقة العمال — تحرم — وهى العنصر الجوهرى فى الانتاج — من الحصول على حاصل يتناسب وجهدها فى العمل ، فى حين يعود القدر الاكبر من هذا الحاصل الى أصحاب رؤوس الاموال ، أما النظام الاشتراكى فيؤدى على عكس ذلك — الى تحقيق العدالة حيث تكون وسائل الانتاج مملوكة للجميع ويكون توزيع حاصل الانتاج بين الأفراد كل حسب حاجته أو كل حسب عمله تبعا للفكر الشيوعى أو تبعا للفكر الجماعى •

٢- اذا كان النظام الرأسمالى يعمل على استئثار الملاك بالفائض والارباح دون الطبقة العاملة، فان ذلك يؤدى الى زيادة الهوة بين طبقة الملاك وطبقة العمال، وبذلك تزداد الفوارق الاجتماعية على مر الزمن ، فيزداد الغنى غنى وسعادة ، ويزداد الفقير فقرا وبؤسا • اما النظام الاشتراكى فهو يعمل على اذابة الفوارق بين الطبقات فى المجتمع ويعمل على ازالة أسباب التنازع والتطاحن بين الافراد •

٣- أن النظام الرأسمالى يعمل على إعلاء المصالح الفردية الخاصة على المصلحة العامة ويؤثر الفرد على الجماعة أما النظام الاشتراكي فيعمل على اعلاء مصلحة الجماعة على المصالح الفردية فهو يؤثر الجماعة على الفرد فاذا ماتضاربت مصلحة الجماعة ومصلحة الفرد رجحت الاولى على الثانية،

٤ـ اتى التطبيق العملى للمذهب الاشتراكى بنتائج جليلة اذ حقق تدخل الدولة فى المجالات التى كانت تعد من قبل حكرا على الافراد مثل المواصلات وغيرها من المشروعات تقدما مذهلا بحيث يعجز الافراد عن تحقيق نظيره

نقد المذاهب الاشتراكى : وجه الفقه لهذا المذهب عدة انتقادات يمكن اجمالها فيما يلي:

١ـ ان هذا لمذهب لن يؤدى الى القضاء على الاستغلال كما تصور الاشتراكيين ، بل ان الاستغلال سوف يكون فى النظام الاشتراكى بصورة سافرة وواضحة ، فاذا كان الاستغلال فى النظام الفردى مصدره أصحاب رؤوس الأموال ويتمثل فى استغلال هذه الطائفة الاخيرة لطبقة العمال ، فان الاستغلال في النظام الاشتراكي يكون مصدره كبار الحكام الذين يتولون ادارة الانتاج ويتمثل في استغلال هؤلاء الاخيرين لصغار الموظفين وعلى اهذا النحو تحل الطبقة الحاكمة وكبار الموظفين فى النظام الاشتراكى محل كبار الملاك وأصحاب رؤوس الاموال فى النظام الفردى . ومن ثم فان الاستغلال سوف يكون موجودا فى كلا النظامين وان اختلف مصدره فى كل منهما .

٢ـ ان هذا المذهب يقوم على الغاء الملكية الخاصة وهو ما يتعارض والطبيعة البشرية فى الانسان وغرائزه صوب التملك . الامر الذى يؤدى الى قتل الحافز الفردى للعمل ويقعد بالافراد عن الجد والنشاط ويبعث فيهم روح الخمول والاستكانة بدلا من روح الابتكار والعمل .

٣ـ ان المذهب الاشتراكى يجد صعوبة فى تطبيقه من الناحية العملية . حقيقة ان هذا المذهب قد لاقى رواجا فى تطبيقه فى الاتحاد السوفيتى فى صورته الجماعية ، الا أن ذلك ـ فى نظر البعض ـ ليس دليلا كافيا على نجاح هذا المذهب اذ مازال النظام الاقتصادى هناك فى تقلب مستمر ولم يمض بعد الوقت لمعرفة فائدته وامكان تعميمه .

٤ـ كما قيل بأن تدخل الدولة فى مجال الانشطة الفردية ينطوى على انتهاك الحريات والحقوق الفردية ، اذ ليست وظيفة الانتاج من الوظائف الطبيعية للدولة . فتدخل الدولة يجب ان لايتعدى مراقبة الانتاج والاشراف عليه دون أن يتعدى ذلك الى اعتبار مزاولة هذه الانشطة حقا من حقوق الدولة اوبمعنى ادق وظيفة من وظائفها .

المبحث الثالث

المذهب الاجتماعي

la doctrine sociale

ازاء تطرف المذهب الفردى الذى يمنع الدولة من التدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، ويقصر نشاطها فى مجال جد ضيق لايتعدى امور الدفاع الخارجى والامن الداخلى والعدالة ، وازء تطرف المذهب الاشتراكى الذى يترك العنان للدولة فى التدخل فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى • ازاء المغالاه فى التطرف من جانب انصار كل من المذهبين السابقين فى تقييد الدولة او اطلاق العنان لها ، رأى بعض الفقه - يدعون بانصار المذهب الاجتماعى او مذهب الوسط- يتزعمهم العميد ديجى - ان الوقت المعاصر يتعذر فيه آن تقف الدولة موقفا سلبيا حسبما يقضى به المذهب الفردى اذ تطور المدينة قد ادى الى ضرورة تدخل الدولة فى الكثير من المجالات ، كما رآى ايضا هذا الفقه آن كثير من الدول قد احجمت عن اعتناق النظرية الاشتراكية او التدخلية التى تترك العنان للدولة فى التدخل فى مجال الانشطة الفردية •

ورآى اصحاب هذه النظرية وجوب الاخذ بمذهب وسط يبقى من ناحية على حرية التعاقد والملكية الفردية ، ومن ناحية آخرى يسمح للدولة بالتدخل والمشاركة فى كثير من الأنشطة التى كانت تعد حكرا - فى المذهب الفردى - على طائفة الأفراد • وعلى هذا النحو تستطيع الدولة القيام بآمور التعليم والصحة وسبل المواصلات الهامة كالسكك الحديدية والتليغراف والبريد كما تتولى الدولة اداره بعض المشروعات الاقتصادية ذات الاهمية القصوى وذلك حتى يتم اشباع الحاجات العامة الجوهرية لجهود المواطنين •

وقد اخذت معظم الدول المعاصرة بجوهر ومضمون المذهب الاجتماعى ، فسارت تجاهه بخطى ثابتة سريعة وبصفة خاصة بعد الحربين العالميتين فابتعدت بذلك عن مساوىء النظامين الفردى والاشتراكى •

واذا كان المذهب الاجتماعي يتفق مع المذهب الاشتراكي في ضرورة تدخل الدولة فان هناك اختلافا بينا بين المذهبين فيما يتعلق بمدى هذا التدخل .

فاذا كان التدخل من جانب الدولة يعني في المذهب الاشتراكي ضرورة سيطرة الدولة على جميع وسائل الانتاج والغاء الملكية الخاصة ، وذلك على خلاف بين الشيوعيين والجماعيين على النحو الذي سبق ان ابرزناه - فان التدخل من جانب الدولة في المذهب الاجتماعي يختلف من حيث مداه ومن حيث طريقته . فقد يتخذ شكل تدخل الدولة صورة المراقبة والاشراف على النشاط الفردي وذلك إذا كان الافراد قادرين على اشباع الحاجات العامة ، فيقف دور الدولة عندئذ عند حد المراقبة ووضع القواعد أو الضوابط التي تمنع توقفه أو اضطرابه .

ومن أمثلة ذلك قيام الدولة بتحديد الاسعار او بتنظيم أمور الزراعة باباحة انواع معينة وتحريم أنواع اخرى ، وتنظيم علاقة العمال بأرباب الاعمال .

وقد يتخذ شكل تدخل الدولة صورة المعاونة كما اذا كان النشاط الفردي غير قادر على اشباع الحاجات العامة بسبب نقص الأموال أو عدم وفرة او ضعف الكفايات . فتقوم الدولة بتقديم المعونات المادية والفنية .

وقد يتخذ شكل تدخل الدولة شكل التدخل المباشر فتقوم بنفسها بالنشاط والهيمنه عليه كما اذا رأت الدولة ان المشروعات الفردية عاجزة عن ان تفي بالحاجات العامة ، او بسبب عجز الموارد المادية او الفنية أو تغليب المصالح الفردية عند القائمين بالنشاط على المصلحة العامة أو أن الافراد يعزفون عن القيام ببعض الانشطة لانها لا تحقق ربحا . في هذه الحالات وأمثالها تتدخل الدولة بطريقة مباشرة لمباشرة النشاط .

هذا ويلاحظ أن المذهب الاجتماعي وان اجاز تدخل الدولة على النحو السابق ، الا انه قد ابقى على فكرة الملكية الفردية أو الخاصة ، كما انه عمل على تحقيق الحريات والحقوق الاجتماعية بجانب الحريات والحقوق التقليدية فيكون بذلك قد ابتعد عن مساوئ النظامين الفردي والاشتراكي وضم بين دفتيه مزايا وحسنات كل من المذهبين . ولذلك قيل بأن هذا المذهب هو مذهب وسط .



الباب الثانـي

" الحكومـة "

معنى تعبير " الحكومـة "

يستعمل تعبير الحكومة بمدولات مختلفة :-

فقد يستخدم تعبير الحكومة للدلالة على نظام الحكم فى الدولة أى كيفية إعمال السلطة العامة وممارستها فى جماعة سياسية معينه . وهذا هو المعنى الواسع لتعبير الحكومة وقد يستخدم تعبير الحكومة للدلالة الى مجموع الهيئات الحاكمة او المسيرة لأُمور الدولة ونعنى بذلك السلطات العامة فى الدولة على اختلاف أُنواعها من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

وقد يستخدم تعبير الحكومة للدلالة الى السلطة التنفيذية وبذلك يكون معنى الحكومة أضيق من معناه السابق فيكون قاصرا على السلطة التنفيذية وحدها - ونعنى بذلك رئيس الدولة والوزراء ومساعديهم المباشرين - وهى السلطة التى تقوم على تنفيذ القوانين وادارة شئون المرافق العامة فى الدولة .

واستخدام تعبير الحكومة بهذا المعنى هو الاكثر شيوعا اذ اعتاد الجمهور على استخدام تعبير الحكومة فى معناه الضيق هذا (أى السلطة التنفيذية) بحكم اتصال السلطة التنفيذية بالجمهور اتصالا مباشرا وتبدى فيها مظاهر السلطة السياسية بشكل واضح . وهذا على خلاف السلطة التشريعية حيث لا يكون اجتماعها الا فى دورات انعقاد محـدودة ولزمن محدد ، ونشاطها لا يتصل اتصالا مباشرا بالجمهور .

وعلى هذا النحو كان لطابع الاتصال المباشر والدائم من جانب الأفراد بالسلطة التنفيذية أثر فى اطلاق معنى الحكومة عليها .

وقد تستخدم كلمة الحكومة فى النهاية للدلالة الى الوزارة وبصفة خاصة فى الدول التى تعتنق النظام البرلمانى . وهذا المعنى هو المقصود، فعندما تنص دساتير هذه الدول على

مسئولية الحكومة أمام البرلمان فيكون المراد بذلك انصراف مدلول الحكومة الى الوزارة ،وبالتالى تكون الوزارة هى المسئولة أمام البرلمان ، ويكون تبعا لذلك رئيس الحكومه هو رئيس الوزارة •

ونود ان نشير في هذا الصدد الى ان المدلولات السابقة لتعبير الحكومة تستخدم فى مجال دراسة النظم السياسية والقانون الدستورى أما مدلول الحكومة فى مجال دراسة القانون الادارى فيقصد به معنى مغاير وهو الفرع من السلطة التنفيذية الذى يقوم على تحديد الاهداف العامة للدولة ورسم السياسة فى خطوطها العريضه وذلك بالمقابلة لتعبير الادارة ، فالقانون الادارى يقوم على التميز بين جهة الحكومة وجهه الادارة داخل نطاق السلطة التنفيذية وبالتالى بين الاعمال التى تصدر من الجهة الأولى (الحكومة) وبين الأعمال التى تصدر عن الجهة الثانية (الادارة) الاعمال الاولى تسمى بالاعمال الحكومية والأعمال الثانية تسمى بالاعمال الادارية •

وفى دراستنا لموضوع الحكومات فاننا نعنى بمدلول الحكومة السلطات العامة فى الدولة •

وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين متتالين

الفصل الاول فى أشكال الحكومات

الفصل الثانى فى الحكومة الديموقراطية

الفصل الأول
أشكـــال الحكومــــات

قبل التعرض لا شكال الحكومات يجب بادىء ذى بدء ان ننبه الى عدم الخلط بـــين المقصود باشكال الحكومات واشكال الدول •

فالبحث فى شكل الدولة يهدف ـ كما سبق ورأينا بصدد نظرية الدولة ـ الى تبيان تركيب السلطة فيها والتميز فى هذا المجال بين الدولة الموحدة اى البسيطة (تلك التى تتســـم بوحدة السلطة ووحدة القانون) ، وبين الدوله المركبه (تلك التى تتسم بتعدد السلطات وتعدد القوانين) •

أما البحث فى شكل الحكومه فيهدف الى تبيان شكل الحكومة باعتبارها الجهاز أو الأجهــزه التى تمارس الدولة عن طريقها سلطتها السياسية من حيث كيفيه اسناد السلطة وكيفية ممارستها •

وتبعا للتفرقة بين المقصود بكل من المدلولين فانه يمكن تصور دولا تتخذ شكلا واحـــدا (بسيطة أو اتحادية) ومع ذلك تختلف فيما بينها من حيث شكل الحكومة فجمهورية لبنـــان دولة موحدة شأنها فى ذلك شأن الأردن ومع ذلك فالحكومة هنا فى لبنان تأخذ شكلا جمهوريا أما الحكومة فــى الاردن فتأخذ شكلا ملكيا •

كما أنه يمكن تصور الفرض العكسى فقد تختلف الدولتان من حيث شكلهما ومع ذلك تأخذان بشكل حكومى واحد فقد تأخذ الدول بالنظام الجمهورى من حيث شكل الحكومة رغم اختلافهـــا من حيث شكل الدولة ، فجمهورية مصر العربية تأخذ بالنظام الجمهورى (وهى دولة بسيطـــه) شأنها فى ذلك شأن الولايات المتحدة الامريكية أو الاتحاد السويسرى (دول مركبة) •

وتقسيم الحكومات من حيث أشكالها تقسيم قديم ،فقد قسمها افلاطون ومن بعده ارسطـــو الى حكومات ملكية وارستقراطية وشعبية أو جمهورية ،وذلك على أساس عدد الأشخاص الذيــن يتولون مهام الحكم •

وقد أبرز أرسطو أن المقصود بالحكومة الملكية هى التى يدير شئونها فرد واحد (الملـــك) أما الحكومة الارستقراطية فهى التى يدير أمورها فئة قليلة من خيار أو علية القوم فى الجماعـــة ٠ أما الحكومة الشعبية أو الجمهورية فهى التى يدير أمورها جمهور أو عدد كبير من افرادها ٠
وكان أرسطو يقصر هذه المدلولات الثلاثة على الحكم الصالح الذى يعمل فيه صاحب السلطة على صيانة مصالح المحكومين واعلاء الصالح العام على الصالح الخاص للحكام ٠ أما اذا حـــادت الحكومة عن واجبها السابق وسعى الحكام الى تحقيق مصالحهم الشخصيه غدت الحكومة الملكية استبدادية وأضحت الحكومة الارستقراطية اوليجارشيه وباتت الحكومة الشعبية او الجمهوريه حكومه غوغاء أو دهماء مما اطلق عليه فى ذلك الوقت " ديمقراطية " ٠

وقد أشار أرسطو الى أن كل دولة تمر بالتعاقب بالادوار الثلاثة السابقة وهى ما أطلق عليها " بالدورة الأرسطيه " ٠ فتبدأ الدوله بالنظام الملكى الصالح ثـم تفسد فتنقلب الى استبدادية ٠ فيؤدى ذلك الى ثورة تقضى على الحكم الفردى القائم ويتولى الأمر خيرة القوم وقادة الثـــورة فيسعون أول الأمر الى تحقيق صالح الجماعة فنكون بصدد حكومة أقلية صالحه ٠ ثم ما يلبـــث الأمر أن يتطرق الفساد الى هذا النظام باغفال هذه الاقليه ما تعهدت به فينقلب الحكم الـــى اوليجارشية تؤذن بقيام الثورة من جديد وانهاء حكم الاعيان فيتولى الشعب الأمر بنفسه ويتحول الحكم الى نظام شعبى صالح ٠ وما يلبث الامر حتى يختل التوازن ويبدو فى شكل حكومة الدهماء او الغوغاء وحينئذ يظهر شخص يتسم بالحزم والقوة فيعيد الأمر الى نصابه ويرجع نظام الحكـــم من جديد الى نظام الحكم الملكى الصالح وهنا تبدأ الدورة من جديد ٠ ويبدو أن أرســـطو قد تأثر عند صياغته لما أسماه بالدورة الارسطية بما حدث فعلا من تطور فى حياة البلاد الاغريقية ٠

وقد عيب على ماقال به أرسطو بشأن تقسيمه للحكومات بأن هذا التقسيم أقيم على اعتبـــار سياسى لا قانونى وهو عدد الاشخاص الذين يتولون الحكم ٠ كما أن دورة التسلسل فى نظـــام الحكم لم تصدق تاريخيا فى كل الدول وأن صدق بالنسبة للبعض القليل منها ٠

وفضلا عن ذلك فقد عيب على ماقال به أرسطو بشأن تقسيم الحكومات أنه تقسيم غير جامـــع

أو شامل لكل أشكال الحكومات وخاصه بالنسبه لتلك التى ظهرت فى الوقت المعاصر •

أما منتسكيو فقد قام بتقسيم آخر للحكومات فقسمها الى ملكية أو فردية (حكم الفرد فى ظل القانون) واستبدادية (حكم الفرد غير المقيد بقانون) أو جمهورية (السيادة فيها للأمة أو لجزء منها) •

أما روسو فقد اتخذ من عدد الأشخاص المتولين للأمر أساسا لتقسيمه الدول فقسمها الى دول ملكية وأرستقراطية وديمقراطيه والتقسيمات السابقه جميعها تقسيمات تاريخية ليست جامعة او شاملة فاذا تركناها جانبا ورجعنا الى اشكال الحكومات فى الوقت الحاضر فانه يمكن تقسيمها على النحو التالى •

١- تقسيم الحكومات من حيث الخضوع للقانون الى حكومات استبدادية وحكومات قانونية •

٢- تقسيم الحكومات من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة الى حكومات ملكية وحكومات جمهورية •

٣- تقسيم الحكومات من حيث مصدر السيادة الى حكومات فردية وارستقراطية وديمقراطية أو شعبيه •

وتقتضى دراسة الأشكال المتعددة للحكومات على النحو السابق أن تقسم هذا الفصل الى المباحث التاليه :-

المبحث الاول : فى الحكومة من حيث خضوعها للقانون •

المبحث الثانى : فى الحكومة من حيث الرئيس الاعلى للدولة

المبحث الثالث : فى الحكومة من حيث مصدر السيادة •

المبحث الأول

الحكومة من حيث خضوعهـــا للقانـــون

تنقسم الحكومات من حيث خضوعها للقانون الى نوعين : حكومات استبدادية وحكومـــات قانونيـــة .

١ = الحكومة الاستبداديـــة Gouvernement Despotique ou arbitraire

هى الحكومة التى لا يخضع فيها الحاكم او الحكام للقانون فلا يخضع سلطانه لحد أو قيـد ويكون لارادته قوة القانون أو هى القانون ذاته الذى يجب ان يلتزم به غيره دون ان يتقيد هو به. وعلى هذا النحو يكون الحاكم فى الدولة الاستبدادية مطلق التصرف وغير مقيد بأى قيد لا مـن حيث الوسيلة ولا من حيث الغايه فهو يعمل كل ما يحلو له ولو كان فيه اساءة الى الجماعة الـتى يتولى أمرها .

وقد اتخذت الحكومات القديمة شكل الحكومات الاستبدادية وكان هو الشأن فى فرنســا حتى قيام الثورة الفرنسية .

وفى هذا النوع من الحكومات من البديهى ان تظلل حقوق الافراد وحرياتهم سحابه سوداء فتختنق فيها أو تكبل . فالحاكم يستطيع ان يتخذ ما يعن من الأوامر والاجراءات دون حسيـب أو رقيب مادام انه غير ملتزم بالقوانين . والمعروف أن التزام الحكام قبل المحكومين بالقانـون شرط أساسى لضمان احترام حقوق الافراد وحرياتهم.

ولم يفقد هذا الشكل من الحكومات أنصاره فقد فضل الأخذ به ودعا اليه الفيلسوف تومـاس الاكوينى بذريعة أن هذا النظام يطلق يد الملوك ويتيح لهم العمل بما يوحى به عقولهم دون أدنى التزام بالقانون . والحقيقة أن نظام الحكومة الاستبدادية يضم من جنباته أنواعا من الظلم يتنافى وما تقره أبسط قواعد العدالة التى تقتضى أول ما تقتضى وجود القانون ووجوب التزام الحكام به .

٢ = الحكومة القانونيـــه Gouvernement Légal

فى الحكومة القانونيه يخضع الحاكم (او الحكام) للقوانين الموضوعه مادامت هـــذه القوانين معمول بها وقائمة • غير ان خضوع الحاكم للقانون لا يمنع من حق الغائها او تعديلها ولكنها تظل ملزمه واجبة الاحترام من قبل الحاكم والمحكوم على السواء مادامت قائمة وسارية المفعول •

وهذا النوع من الحكومات ينقسم الى قسمين :—

حكومات مطلقة : وفيها يتركز السلطان فى يد شخص واحد او هيئه واحدة مع خضـــوع هذا الشخص او الهيئه للقانون (ومثال ذلك الملكيات المطلقه) •

حكومات مقيدة : وفيها يتوزع السلطان بين جهات متعددة تتبادل الرقابة كل منها ازاء الأخرى (ومثال ذلك الحكومات الملكيه الدستوريه حيث يتوزع السلطان بين الملـــك والبرلمان) •

المبحث الثانـــــى
الحكومة من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولـــــة

تنقسم الحكومات من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة الى حكومات ملكية وحكومات جمهورية

١ = الحكومه الملكيـــة

يستمد الرئيس الأعلى للدولة الحكم فى هذا النوع من الحكومات عن طريق الوراثه ، ويسمى هذا الرئيس بالملك أو السلطان أو الأمير أو القيصر أو الدوق • ويعتبر رئيس الدولة فى الحكومات الملكية فى نفس الوقت الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية •

والشكل الملكى فى الحكومات هو أقدم الأشكال ظهورا وقد كان هو النظام الشائع فى أكثر الدول حتى قيام الثورة الفرنسيه غير أن هذا الشكل اخذ فى الزوال والاندثار لمجافاته والمبادئ الديمقراطية التى تقر للشعب بالحق فى اختيار حكامـــه •

٢ = الحكومه الجمهوريه فى هذا النوع من الحكومات يستمد الرئيس الاعلى للدوله الحكم عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثه وقد أخذ الشكل الجمهورى للحكومات فى الانتشار وسعت اليه أكثريه الدول فى وقتنـــا الحاضر لمجاراته للمبادئ الديمقراطية التى تقر للشعب بحقه فى اختيار حكامـــه •

واذا أردنا أن نعقد مقارنة بين الحكومات الملكية والحكومات الجمهوريه من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة • فان أوجه المقارنه يجب أن تنصب على النقاط الآتيـــــة :

١ = من حيث تقلد منصب الرئاســــــة •
٢ = من حيث مـــدة الرئاســــــة •
٣ = من حيث مسئوليـــة الرئيس •

أولا : من حيث تقلد منصب رئيس الدولة :
فى النظام الملكى يتولى رئيس الدولة (الملك او السلطان أو الأمير) شئون الحكم عن طريق

الوراثة • ومعنى ذلك أن السلطة تنتقل من شخص الى آخر عن طريق التوارث على مقتضى القاعدة المقرره فى القانون الخاص لانتقال الأموال بالوراثه ، وعلى هذا النحو اعتبر الملوك ان حقهم فى تولى الحكم حقا ذاتيا •

أما فى النظام الجمهورى فيتولى رئيس الدولة (ويسمى رئيس الجمهورية) الحكم عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثة ويكون ذلك على اساس المساواه بين الافراد فى توليه هذا المنصب اذا توافرت دون ان يكون هذا الحق حقا ذاتيا أو حقا مقصورا على اسرة معينة فيهم الشروط التى يتطلبها الدستور والقانون واذا كان رئيس الدولة فى النظام الجمهورى يتم على أساس الانتخاب فان التساؤل يثور عن كيفية انتخاب رئيس الدولة فى النظام الجمهورى •

طرق انتخاب رئيس الجمهورية

هناك طرقا ثلاثة لانتخاب رئيس الجمهورية فقد يجعل الدستور أمر انتخاب الرئيس للشعب • وقد يجعل الدستور أمر انتخاب الرئيس للبرلمان • وقد يقف الدستور موقفا وسطا فيجعل انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب •

أ ـ انتخاب رئيس الجمهوريه بواسطة الشعب :

ومعنى ذلك أن يقوم الشعب ذاته بانتخاب رئيس الجمهوريه ويتم ذلك أما بطريق مباشر أى على درجة واحده ، واما بطريق غير مباشر أى على درجتين •

فيكون انتخاب رئيس الجمهورية بطريق مباشر اى على درجة واحدة اذا قام الشعب نفسه ومباشرة بانتخاب رئيس الجمهوريه وهذا الطريق هو الذى اخذ به الدستور البرتغالى عام ١٩٣٣ كما اخذت به دساتير دول امريكا اللاتينية •

وقد اخذ بالاسلوب المباشر لانتخاب رئيس الجمهوريه الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٥٨

وذلك بعد تعديل الماده السادسة عام ١٩٦٢ فيتم انتخاب رئيس الجمهوريه من الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة سبع سنوات،وقد أخذ به ايضا دستور الجمهورية التونسيه حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات عن طريق الانتخاب العام الحر المباشر من طرق الناخبين • ويكون انتخاب رئيس الجمهوريه بطريق غير مباشر أى على درجتين اذا تم انتخاب رئيس الجمهوريه عن طريق نواب او مندوبين يختارون خصيصا من الشعب لهذا الغرض • وقد أخذ دستور الولايات المتحده الامريكية بهذه الطريقة فيقوم الشعب (فى الولايات) باختيار المندوبين،فتقوم كل ولايه بانتخاب عدد من المندوبين يماثل مجموع عدد الاعضاء الممثلين لها فى مجلس الشيوخ ومجلس النواب فى الكونجرس •• ثم يتولى هؤلاء المندوبين مهمة اختيار رئيس الجمهورية وقد عيب على طريقه انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب سواء بطريق مباشر او عن طريق غير مباشر أنها تؤدى الى تقويه السلطة التنفيذيه على حساب السلطة التشريعية كما انها تؤدى الى استبداد الرئيس لأنه منتخب من الشعب باسره أو اغلبيته بخلاف اعضاء البرلمان الذين يتم انتخابهم عن طريق الناخبون فقط فى الدوائر الانتخابية الأمر الذى يؤدى الى قيام الدكتاتوريات ـ كما حدث فى دول أمريكا اللاتينية ـ والى تنكر رئيس الجمهوريه للهيئة التشريعية كما حدث فى فرنسا عندما تم انتخاب لويس نابليون عن طريق الشعب لرئاسه الجمهورية ١٨٥١ فحل المجلس التشريعى وأعلن الامبراطورية بعد ذلك • فكان ذلك سببا فى تعديل نظام انتخاب رئيس الجمهورية فبات ذلك يتم بواسطه البرلمان لا بواسطة الشعب• كما عيب على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بطريق مباشر أن الشعب قد يتأثر بالدعايات الانتخابية فلا يصيبه التوفيق فى اختيار الرئيس الأمثل •

ب : انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان :

قد يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البولمان أى السلطه التشريعية،وقد أخذ بهذه الطريقه فى فرنسا دستور الجمهورية الثالثه ١٨٧٥ ودستور الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ حيث كان انتخاب رئيس الجمهورية يتم بالأغلبية المطلقه لأعضاء البرلمان (مجلس الشيوخ ومجلس

النواب مجتمعين فى هيئة مؤتمر فى الدستور الأول والجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية فى الدستور الثانى) •

ولقد لقيت طريقة انتخاب رئيس الجمهورية هذه رواجا كبيرا فى أغلب الدساتير المعاصرة فأخذ بها الدستور التشيكوسلوفاكى والدستور السوفيتى •

وقد أخذ الدستور اللبناني بهذا الأسلوب اذ يختص مجلس النواب (السلطة التشريعية) بانتخاب رئيس الجمهوريه فنصت الماده ٤٩ من ذات الدستور على ان ينتخب رئيس الجمهوريه بالاقتراع السرى بغالبية الثلثين من مجلس النواب فى الدوره الأولى ويكتفى بالغالبية المطلقة فى دورات الاقتراع التى تلى ، على انه قد عيب على هذه الطريقة ـ بشأنه انتخاب رئيس الجمهورية أنها وان استقامت مع منطق حكومة الجمعية ، فانها لا تتمشى مع نظم الجمهوريات البرلمانية فهى تجعل رئيس الجمهوريه خاضعا للبرلمان بصفة دائمة ومن ثم يفقد رئيس الجمهورية الجلالة والاحترام الواجبين لرئيس الدوله •

كما وان طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان من شأنها اضعاف السلطة التنفيذيه فى مواجهه السلطة التشريعية ـ بل وتجعل من السلطة الأولى آله فى يد السلطة الثانيه ، الأمر الذى أدى بالبعض من الفقه الفرنسى الى القول بأن انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يجعله ربيب المجلسين ، اذ القاعدة أن الخالق يقيد المخلوق • وهذا هو علة ما ظهر من أزمات سياسية متلاحقه اجتاحت فرنسا ابان الجمهورية الرابعة نتيجة ضعف السلطة التنفيذية وخضوعها للسلطة التشريعية • الأمر الذى يتنافى والاستقلال الواجب لهذه السلطة الأخيرة •

جـ ـ اختيار رئيس الجمهوريه بواسطة الشعب والبرلمان :

أرادت بعض الدساتير ان تتفادى العيوب التى وجهت الى كل من الطريقتين السابقتين بشأن انتخاب رئيس الجمهوريه فتبنت حلا وسطا فى هذا الخصوص ، فلم تترك أمر اختيار هذا

الرئيس للشعب وحده ولم تجعل أمر اختياره مرهون بارادة البرلمان وانما جمعت بين هاتين الطريقتين • بأن جعلت اختيار رئيس الجمهورية يتم بواسطة البرلمان والشعب معا •

وعاده يتحقق الاشتراك من جانب البرلمان والشعب فى اختيار رئيس الجمهورية بأحدى وسيلتين :

أ : فقد يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة تتألف من أعضاء البرلمان وعدد آخر من المندوبين المنتخبين من الشعب يتساوى وعدد أعضاء البرلمان وهذا الأسلوب قد أخذ به الدستور الأسبانى الصادر عام ١٩٣١ حيث نصت الماده ٦٨ منه على أن ينتخب رئيس الجمهورية من المجلس النيابى ومن عدد مساو لعدد أعضاء المجلس النيابى المذكور يقوم الشعب بانتخابهم بواسطة الاقتراع العام •

ب : وقد يتم انتخاب رئيس الجمهورية بأن يختص البرلمان بترشيح رئيس الجمهورية ثم يعرض امر من رشحه البرلمان على الشعب لاستفتائه

وقد أخذ دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى سبتمبر ١٩٧١ ومن قبله دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ — بهذا الأسلوب فنصت الماده الماده ٧٦ من ذات الدستور على أن " يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهوريه ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ...."

ويجمع الفقه الدستورى على اعتبار ان طريقة اختيار رئيس الجمهوريه بواسطه البرلمان والشعب الطريقه المثلى فى هذا الخصوص فهى تعمل على تفادى العيوب التى وجهت الى طريقتى انتخاب الرئيس عن طريق الشعب على حده أو البرلمان على حدة •

فمن ناحيه يكون من شأن طريقه اختيار رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان والشعب معا الحيلوله دون استبداد رؤساء الجمهوريات بالهيئات التشريعية واجبارهم على احترامها •

ومن ناحيه ثانية يكون من شأن هذه الطريقه الحيلوله دون ضعف روساء الجمهوريـــات من الخضوع والتبعيه للمجالس التشريعيـــه . وتبعا لاختلاف كيفيه تقليد منصب رئيـــس الدوله في النظام الملكي عنه في النظام الجمهوري على النحو السابق حيث يتولى الملك في النظام الملكي منصبه عن طريق الوراثه ويتولى رئيس الجمهورية منصبه بالانتخاب فقد جرت عـــادة الدساتير الملكية بالاهتمام بالانظمه الخاصه بتوارث العرش والنص على كل ما يتعلق بهـــذا الموضوع من خلافة أو وصايـــه أما الدساتير الجمهورية فانما تعنى بطريقة انتخاب رئيـــس الجمهورية والشروط الواجب توافرها لترشيحه ومده رئاسته ومدى امكان تجديدها ...الخ .

ثانيا : من حيث مدة الرئاســـة :

في الحكومات الملكية يتولى رئيس الدوله (الملك) الحكم عن طريق الوراثه ويكون ذلـك لمده غير محدده اى لمدى الحياة وذلك على اعتبار ان لهؤلاء الحكام حقا ذاتيا في تولـــى شئون الحكم . أما في الحكومات الجمهورية فان رئيس الدوله (رئيس الجمهوريه) يتولـــى الحكم عن طريق الانتخاب ولمده محدوده وهذه المده قد تكون اربع او خمس او ست سنوات أو اكثر وذلك حسب اختلاف الدساتير .

ويجب بشأن تحديد مدة رئيس الجمهورية أن تكون هذه المدة معقولة فلا يجب الاسراف في اطالتها أو في تقصيرها وذلك حتى يتمكن الشعب من اعمال رقابته على اعمال السلطه التنفيذيه من حين وآخر .

واذا كان رئيس الجمهورية يتولى الحكم لمدة محددة فان جواز اعادة انتخابه لمدة ثانيـــة او ثالثة امر مرهون بالنصوص الدستورية واختلاف الظـــروف الخاصة بالدول .

ثالثا : من حيث مسئوليه رئيس الدولـــه :

في النظام الملكي يكون رئيس الدوله غير مسئول على الاطلاق وقد حرصت الدساتير الملكيه

على تقرير هذه القاعده فالملك مصونه لا تمس •

وعلى هذا الأساس يكون الملك غير مسئول من الناحيه السياسيه عن ممارسة شئون الحكم اذ تقع المسئوليه السياسية على عاتق الوزراء فيكون هؤلاء مسئولين مسئوليه تضامنيه أو فرديه قبل الهيئات النيابيه ودون الملك • واذا كان الملك غير مسئول سياسيا فهو أيضا غير مسئول جنائيا عن ما يرتكبه من جرائم سواء تعلقت هذه الجرائم بوظيفته كجريمة الخيانه العظمى ، أم كانت غير متعلقه بها والتى يعاقب القانون الا فراد على ارتكابها كالجنايات والجنح والمخالفات •

وقد تفرعت قاعدة عدم مسئوليه الملك من القاعده الانجليزية المشهورة والقائله بأن " الملك لا يخطئ " • حتى قيل من قبيل التمثيل بأن الملك اذا قتل بيده وزيرا من وزرائه امكن اعتبار رئيس الوزراء مسئولا سياسيا عن هذا العمل اما ان قتل رئيس الوزراء فلا مسئوليه على أحد •

أما فى النظام الجمهورى فيلاحظ انه بالنسبه للمسئوليه السياسيه فان الأمر مرهون بالدستور الخاص لكل دوله فبعض الدساتير تقرر مسئوليه رئيس الجمهوريه السياسيه فى بعض الاحوال ، وذلك باباحه عزله قبل انتهاء مدة رئاسته ومثال ذلك دستور اسبانيا الصادر عام ١٩٣١ ودستور فينما الصادر عام ١٩١٩ • ودستور النمسا الصادر عام ١٩٣٠ ، وقد لا تقرر الدساتير هذه المسئوليه السياسيه بالنسبه لرئيس الجمهوريه وانما تلقى بها على عاتق الوزارة او الوزراء من ذلك الدستور اللبنانى حيث نصت الماده ٦٠ على أنه لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته ثم قررت المادة ٦٦ المسئولية الجماعيه للوزارة وكذلك المسئوليه الفرديه لكل وزير على حده امام مجلس النواب • وقد اخذ الدستور الحالى لجمهورية مصر العربيه بتقرير قاعدة عدم المسئوليه السياسيه لرئيس الجمهورية والقاء هذه المسئولية على عاتق الوزارة باجمعها او الوزراء كل على حده حيث قرر المسئوليه الجماعيه والفرديه أمام البرلمان •

أما بالنسبه للمسئولية الجنائية فيلاحظ ان رئيس الجمهورية يسأل عن بعض الاعمال

المتعلقة بوظيفته كالخيانه العظمى وانما يتبع عادة اجراءات خاصه لمحاكمته فيحاكم مثلا أمـــام البرلمان أو أمام هيئة قضائيه عليا •

وكما يسأل رئيس الجمهوريه جنائيا عن بعض الأعمال المتعلقه بوظيفته فانه يسأل ايضا عـن الجرائم العاديه التى يرتكبها خارج اعمال وظيفته وهى التى يعاقب القانون الافراد علـى ارتكابها كالجنايات والجنح فيخضع رئيس الجمهوريه لنفس القوانين العاديـه التى تطبق على الأفراد ومثال ذلك ما نص عليه الدستور اللبنانى حيث قرر فى الماده ٦٠ بأن تبعه رئيـــس الجمهوريه فيما يختص بالجرائم العاديه خاضعه للقوانين العاديـه •

واحيانا قد تنص بعض الدساتير على عدم جواز محاكمه رئيس الجمهورية عن جرائمه العاديـه الا بعد انتهاء مده الرئاســــه •

المبحث الثالث

الحكومة من حيث مصدر السيادة

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة وممارستها الى ثلاثة انواع :

١= الحكومة الفردية

٢= الحكومة الارستقراطية

٣= الحكومة الديمقراطية

وتقتضى دراسة أنواع هذه الحكومات تقسيم هذا المبحث الى مطالب ثلاثة على النحو التالى :

المطلب الاول : فى الحكومة الفردية

المطلب الثانى : فى الحكومة الارستقراطية

المطلب الثالث : فى الحكومة الديمقراطية .

المطلب الأول

الحكومة الفردية

LA Monarchie

فى هذا النوع من الحكومات يتولى السلطات فرد واحد وهذا ما تفيده كلمة Monarchie. اى حكم الفرد ، فهذه الكلمة مشتقة من مقطعين اغريقيين هما (Monos) أى فرد أو واحد ، و arkheim أى يحكم أو يأمر ، ومن ثم كانت كلمة monarkhia تعنى فى الاغريقية حكم الفرد .

واذا كانت الحكومة الفردية يتولى فيها السلطة فردا واحدا دون الاستناد الى الشعب ، فان هذا الفرد قد يتولى سلطته عن طريق الوراثه فيسمى ملكا ، او عن غير طريق الوراثة فيسمى دكتاتورا وعلى هذا النحو فان الحكومة الفردية اما ان تكون حكومة ملكية واما ان تكون حكومة دكتاتوريه .

أ ـ الملكيـــــــــة :

قلنا فيما سبق أن الحكومة الملكية يتولى فيها الحكم فرد يسمى ملكا أو امبراطورا أو أميرا أو قيصرا ، وهو يتولى سلطته بالوراثه تبعا لقانون توارث العرش دون الاستنـــــاد الى الشعب فى اختيـــــاره

والملكيه أما ان تكون ملكية استبدادية أو ملكيه مطلقة

الملكيــــه الاستبداديه هى كما قلنا آنفا الملكيه التى ينقصها الخضوع للقانون ، فهـــــى استبدادية حيث يستبد فيها رئيس الدولة (الملك) بالحكم فلا يشاركه فيها أحد ، ولا يخضع هو للقانون القائم ، ومن ثم فلا يتصور ان يقوم فى هذا النوع من الحكومات قائمه للحريات او للحقوق الفردية.

وقد أوضحنا فيما سبق أيضا النظريات المتعددة التى قيل بها بشأن المصدر الذى يستمد منه الملك سلطته سواء نظرية الطبيعه الالهية للحكام أو نظريه الحق الالهـــــى المباشر او الحق الالهى غير المباشره ورأينا ان كل هذه النظريات الدينية أو التيوقراطية قد ابتعدت عن اسناد السلطه للحكام عن الشعب ٠

هذا وقد اندثر هذا النوع من الحكم فلم يعد ملائما لحاضر العصر كما انه بما يتضمنه من مظالم يجافى ابسط مبادىء العدالة المسلم بها اليوم.

الملكية المطلقه

وفى هذا النوع من الحكومات يتولى رئيس الدولة (الملك) سلطته عن طريق الوراثه فيتولى زمام السلطة بنفسه دون مشاركه من أحد وفى هذا لا تختلف الملكية المطلقة عـــن الملكية الاستبداديه أما وجه الخلاف فيكمن فى أن الملكية المطلقة يخضع فيها الحاكم أى الملك للقانون القائم مادام نافذا لم نغيره لان تغيير القانون أمر مرهون بارادته وحده فهو صاحب السلطان الوحيد ٠

على أن الملكيه المطلقة تنقلب الى ملكية مقيدة اذا ماشارك الشعب الملك فى أمـــــور السلطة واصبح الشعب صاحب السياده الاصيل وهنا نسمى الملكية بالملكيه الدستوريـــــه (monarchie constitutionnelle.

وليس بخاف أن نظام الملكية المطلقة وان كان فيها الملك خاضعا للقانون القائـــم ، الا أنه لم يعد بالنظام المقبول فى الوقت المعاصر الذى انتشر فيه التيار الديمقراطى والذى يجعل السيادة أو السلطة للامة أو للشعب .

ب ـ الدكتاتوريـــة : (La dictature)

يقوم الحكم الدكتاتورى كالحكم الملكى على أساس انفراد شخص واحد بالسلطة فكـــلا الحكمين حكما فرديا غير أن الدكتاتوريه تتميز فى أن الحاكم لا يتولى سلطته عن طريق الوراثه ولا على أساس مبررات دينية كما هو الحال فى النظام الملكى ، وانما يستمد الحاكم سلطتـــه عنوه واقتدارا بناء على نفوذه الشخصى وكفاءته الخارقه أو قوه انصاره أو حزبه فالدكتاتـــور يستمد سلطته من قوة ذاته وقوة شخصيتـــه .

ويشير الفقه الدستورى بشأن الخلاف بين النظام الملكى والنظام الدكتاتورى الى أنـــه اذا كان الملوك غالبا ما يستمدون سلطتهم فى سبيل ارضاء مصالحهم الشخصية أما الدكتاتور فهو وان لم يستمد سلطته عن طريق الشعب أو بناء على رغبته ، الا أنه يعمل قدر طاقتـــه على خدمة هذا الشعب وتحقيق ما فيه صالحه فهو يتمسك دائما بالشعب ومصالحة لتبريـــر تصرفاته وهذا ما اوضح عنه موسولينى لبعض زواره من الساسة الفرنسيين حين قال " اذا تعذر وصف النظام الفاشى بأنه حكومة شعب Gouvernement par le peuple فانه على الاقل حكم لا يعمل الا لاجل الشعب . Gouvernement pour le peuple وهذا ما اكدته الدكتاتوريه فى المانيا وايطاليا حيث عملت على خدمة الشعـــب فى كلا البلدين .

هذا ويلاحظ ان الدكتاتوريـــة تتميز فضلا عن ذلك بانها تقدم المجموع على الفرد فتضحى بمصالح الفرد اذا ما تعارضت مع صالح الجماعة ، وتسمو فى ظل هذا النظام واجبات الفرد على حقوقه فهذه الحقوق يجب الا تستخدم الا على النحو الذى يقتضيه الصالح العام .

ثم اتخذت الدكتاتورية من هذا التبرير سندا لتقييد حريات الأفراد وحقوقهم .

كما يلاحظ ان الدكتاتور يعمل دائما على اثارة حاسة العزه والكرامه وسمو الجنس فى نفوس المواطنين حتى يستطيع تبرير وجوده وانتهاكه للحريات الفردية وضغطه على أفراد شعبه • ولا شك ان تلك الروح تدفع بالدكتاتور الى ركوب الشطط ومواجهة الأخطار التى قد تعصف بالدولة ذاتها الأمر الذى قد يعرضها اما لكسب عظيم أو لانهيار مرير •

والواقع أنه اذا كان النظام الدكتاتورى لا يتفق عادة والضمانات الواجب مراعاتها لاحترام حقوق افراد الشعب وحرياتهم فان مظاهر الديمقراطيه التى قد توجد فى سماء هذا النظام كالانتخابات والاستفتاء الشعبى لا يكون الغرض منها التعرف على رأى الأمة والسير على هداه ، وانما هى فى حقيقه الأمر ليست سوى ستارا يخفى خلفه الدكتاتور سلطته المطلقه ، تلك التى تتبدى فى عدم خضوعه للبرلمان،وعدم مسئوليته وضعف الرقابه القضائية على أعماله ، ولذلك نجد غالبا ما يركن الدكتاتور الى نظرية الضرورة وغيرها من النظريات التى تبرر سلطة الزعيم أو الدكتاتور • ورغم ما سبق ايضاحه من السمات التى تتميز بها الدكتاتورية • فقد ذهب البعض الى زعم القول بأن الدكتاتورية ليست الا شكلا من اشكال الديمقراطيه وان كان يتسم بالغرابه • واستندوا فى ذلك الى ان الدكتاتور ليس فى حقيقه الأمر الا نائبا عن الشعب وهو يقيم سلطته على أساس الارادة العامة لهذا الشعب وهذا الزعم قد اوضحه هتلر فى احدى خطبه حيث ادعى انه يستند الى رضاء شعبى وأنه يمثل اغلبيه لا تدانيها أيه أغلبية موجوده بالدول الديمقراطية •

والواقع ان هذا الزعم غير صحيح على اطلاقه ، فالشواهد التاريخية تثبت عكس ذلك فاستيلاء لينين على السلطه فى روسيا عام ١٩١٧، وزحف موسولينى على روما عام ١٩٢٢ لم يكن نتيجة ارادة شعبيه فالشعب الروسى كان مترددا بادئ الأمر فى تأييد الزعيم لينين كما أن موسولينى لم يؤيده الا نفر قليل ـ بادئ الأمر ـ من الرجال المسلحين •

فالدكتاتوريه تختلف عن الديمقراطية اختلافا جذريا من نواح عديده اهمها عدم خضوع الدكتاتور لأيه رقابة وعدم مسئوليته أمام البرلمان ، هذا فضلا عن تحريم المعارضة وعدم احترام رأى الأقلية ، وما المظاهر التى سبق أن نوهنا عنها من حيث وجود الانتخاب أو الاستفتاء الشعبى الا ستارا يخفى وراءه استبداد الدكتاتور وتدعيم مركزه ولا يجب أن

تنسى ان حكم الاستبداد الذى يظلل النظام الدكتاتورى لا يكون الا على حساب الحريات الفرديه التى هى أثمن ما تملكه الشعوب •

ولا يفوتنا فى هذا المقام ان ننوه الى أن النظام الدكتاتورى هو نظام عدم استقرار فمصيره مرهون بحياه الدكتاتور أو الزعيم او باستمرار قوته •

ومنطق الاشياء لا بد أن يعرض الدول ذات النظام الدكتاتورى الى النكوص على عقبيها أثر وفاه الزعيم فتبادر بخطى واسعه الى النظام الديمقراطى فى الحكم ذلك النظام الذى يعتمد اول ما يعتمد على الارادة الشعبيه والى احترام الحقوق والحريات الفردية •

المطلب الثانـــى
الحكومــــه الارستقراطيــــــــة
" حكومة الاقليـــــة"
L'ARISTOCRATIE

فى هذا النوع من الحكومات تكون السلطة فى يد عدد محدود من الافراد وذلــك على عكس النظام الفردى الملكى أو الدكتاتورى حيث ينفرد شخص واحد بزمام السلطه .

وحكومة الأقلية التى تركز السلطه فى يد عدد محدود من الافراد تسمى بالحكومة الاوليجارشيه اذا كانت السلطه محصوره فى يد الاغنياء ، بينما تسمى بالحكومــــــه الارستقراطيه اذا كانت السلطه محصورة فى طبقه متميزه من حيث الأصل أو المركـــز الاجتماعى أو العلم أو الثروة .

ويمثل حكم الأقلية فى الواقع مرحله انتقال من الحكم الفردى الى الحكم الديمقراطى ، وقد مرت غالبية الدول ذات الانظمة الديمقراطيه بهذا النظام قبل ان يستقر بها الحكم الشعبى أو الديمقراطى. فبريطانيا على سبيل المثال كانت السلطه فيها مركزه فـــى يد الملك ثم انتقلت الى الملك والبرلمان الذى كان يتكون وقتذاك من عناصر ارستقراطية (اللوردات) ثم انتهى الامر فى النهايه بحكومة ديمقراطية وذلك بانتقال السلطة الـى مجلس العموم المنتخب من عامه الشعب ولا ينفى هذه الحقيقه بقاء مجلس اللوردات مكونا من عناصر ارستقراطية اذ ان هذا المجلس ليس له حاليا اختصاص او نفوذ يذكر .

غير أنه يلاحظ أن هذا النوع من الحكومات يفترض امكان اختيار أفضل الناس لتولـى شئون الحكم وذلك غير مضمون لعدم وجود معيار لهذا التفضيل وحتى على فرض وجـود المعيار الذى يمكن عن طريقه اختيار عليه القوم، فاننا لا نضمن بقاءهم على حالهــــم واستمرار صلاحيتهم . اذ كثيرا ما يتطرق الفساد اليهم على مر الزمان . يضاف الى ذلك أن الثروة لا تصلح مقياسا دائما للكفاءة والحنكة فى شئون الحكم وعلى الخصوص اذا كان مصدرها الميراث لا الكد والاجتهاد .

واذا كان الحكم الارستقراطى يكاد أن يكون امرا طبيعيا بالنسبه للدول الحديثه النشأه لعدم نضج الشعور السياسى والرأى العام بهـــا فانه يلاحظ الـــدول المعاصـــره قد نفرت هذا النوع من الحكم وبات من المسلمات لديها ضرورة قيام الحكم فيها على اساس شعبى او ديمقراطـــى •

المطلـــب الثالث

الحكومـــــه الديمقراطيـه

La democratie

فى هذا النوع من الحكومات يكون الشعب هو صاحب السيادة والسلطان • فالسيادة لا تكون لفرد كما فى نظام حكومه الفرد • ولا تكون لفئه من خيار القوم او عليته كما فـــى نظام حكومه الأقليـــــه، وانما تكون السيادة للشعب •

واذا كان الشعب هو مصدر السياده فـى الحكومه الديمقاراطية • فان كيفيـــة ممارسته الشعب لها يختلف فاما ان يباشر الشعب بنفسه شئون الحكم وهنا نكون ازاء ما يسمى بالديمقراطيه المباشرة • واما ان تقتصر مهمـة الشعب على انتخاب ممثليـــه فى البرلمان فيمارسون نيابه عنه مظاهر السياده وهنا نكون ازاء ما يسمى بالديمقراطيـه النيابيه واما ان يشارك الشعب ممثليه فى البرلمان فى ممارسه شئون الحكم ويتضـــح ذلك فى المسائل التشريعيه الهامه وغيرها من المسائل المتصله بشئون الحكم وهنا نكون ازاء ما يسمى بالديمقراطيه شبه المباشرة •

وسوف نزيد الأمر تفصيلا فيما يتعلق بالحكومه الديمقراطيه ولتمعبئه ممارستها عنـد الحديث عن المبدأ الديمقراطـــى •

الفصل الثانـــــي

الحكومـــة
في الديمقراطية الغربية

يقتضي دراسة موضوع الحكومة الديمقراطية ان نعرض بادىء ذي بدء لتعريف الديمقراطية الغربية وتبيان خصائصها ، ثم نعرض بعد ذلك لوسيلة اسناد السلطة في هذه الديمقراطية، ثم في النهاية نعرض للصور المختلفة للديمقراطية الغربية .

وعلى هذا الاساس سوف نقسم دراستنا في هذا الفصل الى مباحث ثلاثة على النحو التالـــــي :

المبحث الاول : في التعريف بالديمقراطية الغربية وتبيان خصائصها .

المبحث الثاني : في وسيلة اسناد السلطة في الديمقراطية الغربية .

المبحث الثالث : في الصور المختلفة للديمقراطية الغربية .

المبحث الاول

تعريف الديمقراطية الغربيـــة وتبيان خصائصها

لتعريف الديمقراطية الغربية وتبيان خصائصها ينبغي ان نقسم الدراسة في هذا المبحث الى مطلبين متتاليين على النحو التالي :

المطلب الاول : في التعريف بالديمقراطية الغربية .

المطلب الثاني : في تبيان خصائص الديمقراطية الغربية .

المطلب الاول

تعريف الديمقراطية الغربيـــــة

الديمقراطية تعبير اغريقي الاصل معناه حكومة الشعب او سلطة الشعب ، فهذا التعبير مشتق من مقطعين هما (DEMOS) ومعناها الشعب و (KRATS) ومعناهـــا السلطة .

وعلى هذا النحو يعني تعبير الديمقراطية حكم الشعب او "سلطة الشعب" على اساس اعتبار الشعب هو اساس الحكم او السلطة . ويستوى في هذا الخصوص ان يباشر الشعب الحكم بنفسه مباشرة (الديمقراطية المباشرة) او يباشر الحكم عن طريق نواب او ممثليـن عنه (الديمقراطية النيابية) او ان يشترك الشعب مع نوابه في شئون الحكم (الديمقراطية شبه المباشرة) .

واذا كانت الديمقراطية تعني على النحو السابق حكم الشعب ، فاننا نقصد بالشعب في هذا المقام الشعب بمدلوله السياسي - لا الاجتماعي - اى من لهم حق التمتع بالحقوق السياسية على النحو الذى سبق ان ابرزنـــاه عند حديثنا عن الشعب باعتباره ركن من اركان الدولة

وفكرة الديمقراطية هي فكرة قديمة ، فقد عرفها الفلاسفة منذ القدم . فتكلم عنها افلاطون وأشار الى ان " مصدر السيادة هي الارادة المتحدة للمدينة ".

وقد طبقت الديمقراطية في المدن الاغريقية القديمة ـ ونعني بالذات اثينا ـ حيث كانت هذه المدن مقسمة اجتماعيا الى فئتين فئة الأرقاء وهم الاغلبية الساحقة من سكان هذه المدن ، وفئة المواطنين الأحرار ـ وهم قلة ـ الذين كانوا يتمتعون وحدهم بالحقوق السياسية . وهكذا اقتصر مباشرة شئون السلطة السياسية على الفئة الثانية دون الاولى ، اى على الفئة الضئيلة من السكان الذين لم يكن يتجاوز عددهم وقتذاك عشرين الفا، دون الغالبية الساحقة من الأرقاء والأجانب الموجودين بهذه المدن .

واذا كان النظام الذى طبق في المدن اليونانية القديمة على النحو السابق لا ياخذ من الديمقراطية ـ حسب قول البعض ـ الا الاسم فقط ، اذ كان هذا النظام ارستقراطيا في حقيقته بسبب اسناد السلطة لطبقة الاحرار فقط دون الارقاء ، واذا كان هذا النظام يختلف في مفهومه عن المفهوم الحديث للديمقراطية في الازمنة المعاصرة ، فلا شك ان الديمقراطية القديمة تعتبر ـ بلا جدال ـ العلامة الاولى والاصل الثابت الذى قامت واستندت عليه الديمقراطية في ثوبها الحديث والمعاصر .

ويشير الفقه الدستورى الى ان معالم المبدأ الديمقراطي لم يتضح الا بفضل اقلام الكتاب الذين اتخذوا من هذا المبدأ سلاحا ضد الملكية المطلقة بغية تقييدها والحد من سلطانها ، وبغية هدم النظريات التيوقراطية او الدينية التي كان يتذرع بها الملوك آنذاك في تشييد سلطانهم . على ان فكرة الديمقراطية لم يقدر لها ان تكون مبدأ وضعيا للحكم الا بفضل رجال الثورة الفرنسية فهيأوا له المناخ الصحي لتطبيقه بعد ان كان مبدأ نظريا بحتا في عقول المفكرين وبطون المؤلفات .

- وعلى هذا النحو حرص رجال الثورة الفرنسية على النص في اعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ على ان "الامة هي مصدر السلطات بحيث لا يجوز لفرد او لهيئة ممارسة السلطة الاعلى اعتبار انها صادرة منها وان القانون هو التعبير عن الارادة العامة للامة .

وقد تضمنت الدساتير الفرنسية اللاحقة لهذا الاعلان ما قننته وثيقة اعلان الحقوق من مبادئ" حملت في طياتها معالم الديمقراطية الحقة .

وما لبثت الدول الاخرى ان حذت حذو فرنسا في اعتناقها لذلك المبدأ الديمقراطي، واصبح النص عليه في مقدمات وصدور دساتيرها امرا جوهريا بعد ان تغيرت النظم السياسية فيها حيث فسحت الملكيات المطلقة مكانها ليحل محلها ملكيات دستورية او جمهوريات ديمقراطية يسودها الفكر الديمقراطي .

اذا كانت الديمقراطية تعني - كما سبق - حكم الشعب لنفسه . او اسناد السلطة الى الشعب ، فان جمهور الفقه متفق على ان الاخذ بالديمقراطية ليس غاية في ذاته بل وسيلة لتحقيق غاية وهي الحرية والمساواة السياسية . وهذا هو غرض الديمقراطية السياسية الذى اعلنت عنه الثورة الفرنسية ودافع عنه روسو وسجلته دساتير هذه الثورة.

غير ان ظهور التيارات الاجتماعية بعد ذلك قد ادت بالبعض الى اعتبارات المساواة الاجتماعية غاية من غايات هذه الديمقراطية .

والنصفة تقتضينا القول ان المساواة السياسية كانت الغرض الاصيل للديمقراطية الغربية التي ابرزتها الثورة الفرنسية اذ كانت الحرية والمساواة السياسية هي الشغل الشاغل للمواطنين وقتذاك في عهد كان يسوده الملكيات المطلقة والمستبدة .

وفي هذا الخصوص يشير بعض الفقه الدستورى الى وجوب التفرقة بين الديمقراطية كمذهب والديمقراطية كنظام للحكم.

فالديمقراطية كمذهب يراد به ارجاع اصل السلطة السياسية او مصدرها الى الارادة

العامة للامة اما الديمقراطية كنظام للحكم يراد به النظام الذى يرجع اصل السلطة السياسية أو مصدرها الى الارادة العامة للامة ،ويقرر اصحابه فضلا عن ذلك ان حريات الافراد مكفولة ،اى انه يقوم اساسا على احترام الحريات والحقوق الفردية وذلك على عكس المذهب الديمقراطي الذى لا يشترط كفالة تلك الحريات ،ومن ذلك يبين خطأ الفكرة الذائعة ان المذهب الديمقراطي والحرية صنوان لا يفترقان او انهما توأمان ولدا معا من بطون التاريخ .

واذا كانت غاية النظام الديمقراطي هو -على النحو السابق ابرازه - تحقيق الحريات والمساواة السياسية بين الافراد ،فان التساؤل يثور عن الوسيلة التي تتحقق بها هذه الديمقراطية .

كان المبدأ السائد في القرن التاسع عشر أن تحقيق الديمقراطية يتم عن طريق اقرار مبدأ السيادة الشعبية ،وانشاء برلمان منتخب بطريق مباشر بواسطة الشعب ،واقامة النظام الجمهورى الذى يعد شكلا لازما للحكومة الجمهورية.وان كان البعض لا يرى في الاخذ بالنظام الجمهورى وسيلة ضرورية لتحقيق الديمقراطية بدليل نجاح الديمقراطية في النظام الانجليزى في ظل النظام الملكى .

اما الآن فقد أضاف الفقه وسيلة جديدة بجانب الوسائل السابقة الا وهي رقابة الرأى العام على أعمال الحكام ،وهذه الرقابة هي التي تميز بين الحكم الديمقراطي والحكم الدكتاتورى.وتعتبر بلا جدال منارا لابراز السيادة الشعبية في واقعها التطبيقي ، ونبراسا لحماية الحقوق والذود عنها وتحقيق المساواة السياسية بين الافراد .

وعلى ضوء هذه الاعتبارات اتجه الفقه المعاصر الى تعريف الديمقراطية بانها " الحكومة التي تقوم على اساس السيادة الشعبية وتحقق للمواطنين الحرية والمساواة السياسية وتخضع السلطة فيها لرقابة رأى عام حر له من الوسائل القانونية ما يكفل خضوعها لنفوذه " .

المطلب الثانـــــي
خصائص الديمقراطية الغربيـــــة

اذا كان اول ما تتميز به الديمقراطية الغربية هو اعتبار الشعب صاحبا للسيادة ايا كانت طريقة ممارستها ، فان الديمقراطية الغربية تتسم بخصائص اخرى عديدة نستطيع اجمالهــــا فيما يلي :

اولا : الديمقراطية مذهب سياســـــي :

فالديمقراطية مذهب سياسي POLITIQUE لا مذهب اجتماعي ولا مذهب اقتصادى فالديمقراطية السياسية تقوم على اسناد السلطة السياسية للشعب دون ان تعمل على اصلاح المجتمع وتحقيق سعادته ورفاهيته من الناحية المادية .

وعلى هذا النحو يكمن الخلاف بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعيــــة فالاولى تعني ان كل شيء بالشعب بينما تعنى الثانية ان كل شيء للشعب .

واذا كانت الديمقراطية قد بدأت مذهبا سياسيا بحتا فقد كان لنشأة المذاهـــب الاجتماعية اثر على اتجاه الديمقراطية الغربية اتجاها اجتماعيا في الوقت الحاضر كما سنــــرى فيما بعــــد .

ثانيا : الديمقراطية مذهب فـــــردى :

فالديمقراطية ترمى الى تمتع افراد الشعب بحقوقهم السياسية بصفتهم افراد ودون نظــر الى اى اعتبار آخر يتعلق بعضويتهم في اية جماعة من الجماعات او بانتمائهم الى طبقة ـــــن لطبقات . فهي تنظر الى الفرد ذاته باعتباره انسانا بصرف النظر عن المصالح التي يمثلهـــا او النقابة التي يتمتع بعضويتها او الطبقة التي ينتمي اليها .

وعلى هذا النحو قامت الديمقراطية الغربية على اساس ان الامة مكونة من افراد متساويين لا يرتبط بعضهم بالبعض سوى انتمائهم لدولة واحدة . ويترتب على ذلك انه لا يجب الاعتداد باية امتيازات للطوائف الفنية او للنقابات اوالاقرار لها بصفة الوسيطة بين الافراد والامـــة

في مباشرة الحقوق السياسية . فيشترك الافراد لمجرد صفتهم كمواطنين في حكم البلاد على اساس المساواة .

ثالثا : الديمقراطية السياسية تقرر المساواة :

فالديمقراطية الغربية تقوم على اقرار المساواة بين الافراد والمساواة التي نقصدها هنا هي المساواة القانونية لا المساواة الفعلية .

والمساواة القانونية التي تعمل على اقرارها الديمقراطية الغربية هي نتيجة طبيعية لا عتبار هذه الاخيرة مذهبا فرديا. اذ ما دام ان الافراد يشتركون في شئون الحكم بصفتهم افرادا ، فلا بد ان يكون اشتراك هؤلاء الافراد على سبيل المساواة ودون تمييز بينهم بسبب الاصل او الجنس او اللغة او الدين او الانتماء الى جماعة معينة او الى طبقة محددة

رابعا : الديمقراطية السياسية مذهب روحاني لا مذهب مادى :

فالديمقراطية السياسية هي كما يقرر الفقه مسألة عقل وقلب un question de tête et de cœur لا مسألة زبد وخبز une question de beurre et pain فهي مسألة عقيدة وايمان بفكر سياسي ينزع نحو المثل العليا ، وعلى هذا النحو تعد الديمقراطية مذهب روحاني بعيد عن المادة . وليس ادل على ذلك من اعتقاد افراد الشعب الفرنسي ابان الثورة بأن اعلان حقوق الانسان هو انجيل سياسي مظهر لحقائق ابدية ودائمة.

خامسا : الديمقراطية الغربية هدفت اساسا — في اول نشأتها الى — تحقيق حقوق الافراد وحرياتهم تبعا للمبدأ الفردى :

فقد قامت الثورة الفرنسية للقضاء على الحكم المطلق واستبداد الملوك وحرصت على اعلاء الحقوق والحريات الفردية التي ازهقت في عهد الملوك وطغيانهم وقد صدر اعلان حقوق الانسان والمواطن واقربالفلسفة السياسية للمذهب الفردى ، واصبح من الثابت ان للانسان حقوقا طبيعية سابقة في الوجود على قيام الدولة فلا تستطيع هذه الاخيرة ان تحد او تنال منها ، ويقف عمل

الدولة ازاء هذه الحقوق على تنظيم ممارستها دون المساس بمضمونها وقد انحصر نتيجة لذلك دور الدولة في مجال جد ضيق فاقتصر نشاطها على الوظائف الادارية البحتة دون ان يتعدى ذلك الى الوظائف الاقتصادية اذ اعتبر — في ذلك الوقت — ان مباشرة هذه الوظائف منطقة محرمة لا تجرؤ الدولة على الدخول فيها نتيجة لما نادى به الطبيعيين الفيزوقراط من اعلاء الحريات الاقتصادية تبعا لمبدأهام الشهير " دعه يعمل ودعه يمر " .

وتجمل حقوق الافراد وحرياتهم في ظل المبدأ الفردى الذى اتسمت به الديمقراطية الغربية فيما يلي :

أ — الحريات الشخصية :

وتتمثل في حرية التنقل.وحق الامن ،وحرمة السكن ،وسرية المراسلات .

ب — الحريات المتعلقة بالفكر او القريحة الذهنية :

وتتمثل في حرية الرأى ،وحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات ،والحريات الدينية وحرية التعليم ،وحرية الصحافة .

جـ — الحريات الاقتصادية :

وتتمثل في حرية التملك وحرية التجارة والصناعة غير انه يلاحظ انه نتيجة لانتشار المذاهب الاجتماعية على المستوى العالمي ان انحسر المذهب الفردى واصبح من المتعذر ان تقف الدولة عند حد ادائها لوظائفها التقليدية البحتة تلك التي تنحصر في مهمة الدفاع ضد الاعتداء الخارجي وحفظ الامن الداخلي واقامة العدالة بين الافراد.وبات من المسلم به ضرورة تدخل الدولة وهجر نظام الدولة الحارسة .

وقد ترتب على ذلك ان تدخلت الدولة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية فقامت بانشطة كانت من قبل حكرا على الافراد بعد ان خلعت عن نفسها قناع الدولة الحارسة.

وقد ترتب على هذا التطور الذى اصاب دور الدولة وغزوها للانشطة الاجتماعية والاقتصادية ان نشأت طائفة أخرى من الحقوق بجوار الحقوق والحريات العامة التقليدية سميت بالحقوق الاجتماعية مثل حق الافراد في العمل وحمايتهم من البطالة وحقهم في التعليم والثقافة

والتأهيل المهني بما يتناسب وقدراتهم وكذلك حقهم في توفير الرعاية الصحية وتأمينهم ضد العوز والحاجة والمرض والشيخوخة (التأمينات الاجتماعية)

ولا ريب في ان الاعتراف من جانب الدولة بهذه الحقوق من شأنها كفالة المساواة الفعلية للافراد بجانب المساواة السياسية التي حرصت الديمقراطية الغربية في اول نشأتها على تحقيقها .

المبحث الثانـــــي
وسيلة اسناد السلطة في الديمقراطية الغربية

لا جدال انه يتعذر في الوقت الحاضر الاخذ بنظام الديمقراطية المباشرة حيث يباشر فيها الشعب السلطة السياسية بنفسه مباشرة وعلة ذلك كما سنرى كثرة عدد السكان وتعقـــد شئون السلطة السياسية . الامر الذى يدعو الى ضرورة اسناد ممارسة هذه السلطة الى نـــواب او ممثلين عن الشعب يمارسونها باسمه ولحسابه .

وهنا يحق التساؤل عن وسيلة اسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطـــــي ؟
لا نزاع في ان الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لاسناد السلطة السياسية ويتحقق عن طريقها الهيئات النيابية

وسوف نقسم دراستنا لهذا المبحث في المطلبين التاليين :

المطلب الاول : في الانتخاب

المطلب الثاني : في الهيئات النيابية .

المطلب الاول
الانتخــــــاب

قبل ان نعرض بالدراسة لنظم الانتخاب نعرض اولا اى للتكييف القانوني للانتخاب او لطبيعة الانتخاب .

التكييف القانوني للانتخاب

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للانتخاب وظهر نتيجة هذا الخلاف اتجاهات ثلاثة متمايزة اولهما يرى في الانتخاب حق من الحقوق الذاتية للافراد . بينما يرى الثانـــي في الانتخاب وظيفة اجتماعية او وظيفة من الوظائف العامة اما الثالث والاخير فيرى في الانتخاب اختصاص دستورى يجمع بين الحق والوظيفة .

أ ـ الانتخاب حق ذاتي أو شخصـــي

يخلص هذا الاتجاه في ان الانتخاب يعتبر حقا ذاتيا أو شخصيا يتمتع به جميـــع المواطنين ، فهو من الحقوق الطبيعية التي لا يمكن نزعها عن الافراد لانه يتصل بعضويتهـم في المجتمع بصفتهم الآدميـــة .

وقد وصف جان جاك روسو هذا الحق بأنه " حق لا يمكن سحبه من المواطنين " وعلى هذا النحو يتلقي اصحاب هذا النظر في التكييف مع القائلين بنظرية سيادة الشعـــب على النحو السابق ابرازه حيث ترى هذه النظرية تجزئة السيادة بين افراد الشعب ، فيكـــون لكل منهم الحق في ممارسة مظاهر الجزء من السيادة الذى يملكه . ويكون حقه في الانتخـاب تبعا لذلك حق طبيعي الامر الذى يستلزم الاخذ بنظام الاقتراع العام فلا يجوز حرمـــان اى شخص من ممارسة الانتخاب بسبب الثروة او التعليم كما يقضي بذلك نظام الاقتراع المقيــد

ويرتب القائلين باعتبار الانتخاب حقا شخصيا او ذاتيا النتائج التالية :

١ ـ انه لا يجوز للمشرع ان يقيد من حق الانتخاب فيجعله قاصرا على فئة دون اخرى اذ ان هذا الحق حق لصيق بالفرد باعتباره مواطنا، ومن ثم يلزم الاخذ بنظـام الاقتراع العام لا الاقتراع المقيد .

٢ ـ ما دام ان الانتخاب يعد حقا فانه لا يمكن الزام صاحبه على مباشرته ، ولذلك يكون مباشرة حق الانتخاب اختياريا وليس اجباريا .

ب ـ الانتخاب وظيفـــــة

يخلص هذا الاتجاه في ان الانتخاب يعتبر وظيفة اجتماعية ولذلك فان من المتصور قصره ـ كسائر الوظائف العامة ـ على فئة تتوافر فيها شروط معينة وضمانات معينة .

وعلى هذا النحو يرى انصار هذا الاتجاه ان الافراد حال قيامهم بالانتخـــاب لا يزاولون حقا من حقوقهم ، وانما يزاولون وظيفة او خدمة عامة للامة . مقتضاها اختيار اصلح الاشخاص لمزاولة شئون السلطة .

ومن ثم يلتقي انصار هذا النظر في التكييف مع القائلين بنظرية سيادة الامة التـــي تسند السيادة للامة كلها كمجموع وتضع على عاتق الناخبين واجب اختيار اكفأ الاشخاص لممارسة شئون السلطة ولذلك فلا يناط الانتخاب الا بمن يتوافر لهم اهلية معينة وصلاحية في التمييـــز بشأن اختيار الحكام ، الامر الذى يجوز الاخذ بنظام الاقتراع العام .

ويرتب القائلين باعتبار الانتخاب وظيفة النتائج التالية :

١ ـ انه يجوز للمشرع ان يضع ضوابط وشروط تقيد من حق الانتخاب فيجعله قاصـــرا على فئة دون اخرى . اذ ما دام الانتخاب وظيفة مقتضاها اختيار الكفأ المرشحين لممارســـة شئون السلطة ، فان المشرع يستطيع ان يتطلب شروطا معينة في هيئة الناخبين الامر الـــذى قد يؤدى الى الاخذ بنظام الاقتراع المقيد .

٢ ـ ما دام ان الانتخاب يعد وظيفة فان مباشرته يكون امرا اجباريا لا اختياريـــا

٣ ـ يجب على الفرد ان يباشر عملية الانتخاب بقصد تحقيق الصالح العام لا بقصد تحقيق مصالحه الشخصيـــة او مصلحة ناخبيه .

حـ ـ الانتخاب اختصاص دستورى يجمع بين الحق والوظيفة :

يذهب هذا الاتجاه الى القول بان الانتخاب يعد مجرد اختصاص دستورى يجمع بين فكرة الحق وفكرة الوظيفة فالانتخاب ليس حقا فرديا خالصا لان الاخذ بهذا التكييـــف

على اطلاقه يصطدم باعتبارات عملية التي تقضي بضرورة حرمان بعض الافراد من ممارسة الانتخاب كالمحكوم عليهم في جرائم مخلة بالشرف.

كما يؤدى هذا التكييف الى جواز التنازل عن حق الانتخاب وهو ما لا يمكن القول به لان الحقوق السياسية لا يجوز التنازل عنها او التعامل فيها .

والانتخاب لا يمكن ان يعتبر ايضا مجرد وظيفة اجتماعية والا لما صح الاحتجاج على المشرع والاعتراض عليه عند ما يأخذ بنظام الاقتراع المقيد ويضيق تبعا لذلك دائرة الناخبين .

ومن ثم ويخلص هذا الاتجاه تبعا لما تقدم الى ان الانتخاب يعتبر نظام مزدوج يجمع بين الحق والوظيفة ولا يمكن تكييفه باحد الوصفين دون الآخر .

والرأى الذى نراه ان الانتخاب هو عبارة عن سلطة قانونية او مكنة قانونية مردها الى القانون الذى يقرره وهو قانون الانتخاب ، وهذه المكنة القانونية وان كانت تتقرر للافراد فليس مناط تقريرها الصالح الخاص للافراد وانما الصالح العام.واعتبار الانتخاب مكنة قانونية هو الذى يبرر امكان تعديل نظام الانتخاب من جانب المشرع في اى وقت فيستطيع المشرع ان يعدل شروط الانتخاب وان يعتنق نظام الاقتراع المقيد لا الاقتراع العام. ودون ان يكون للافراد حق في الاعتراض عليه في هذا الخصوص .

والدراسة الشاملة لموضوع الانتخاب يقتضى ان نعرض بالدراسة لتحديد هيئة الناخبين . اى من لهم حق الانتخاب ،ثم نعرض بعد ذلك الى نظم الانتخاب في النهاية نعرض لمدى حرية هيئة الناخبين في مباشرة الانتخاب وعلى هذا النحو نقسم دراستنا في هذا المطلب الى الفروع الثلاثة التالية :

الفرع الاول : في هيئة الناخبين

الفرع الثاني : في نظم الانتخاب

الفرع الثالث : مدى حرية هيئة الناخبين في مباشرة الانتخاب

الفـــــــرع الاول

هيئة الناخبيـــــــــن

يعن التساؤل في هذا الصدد عن من هم هيئة الناخبين او بمعنى آخر من لـــه حق الانتخاب ؟

لا نزاع في ان الاجابة على هذا التساؤل يكون امرا متوقفا على اتجاه الدستور والقوانين الخاصة بالانتخاب بكل دولة صوب الاخذ بنظام الاقتراع العام او الاقتراع المقيد .ويقوم نظـام الاقتراع المقيد على ضرورة توافر احد شرطي الثروة او الكفاية في الناخب فيشترط الدستور او قوانين الانتخاب ان يكون الناخب على قسط من النصاب المالي او على درجة معينة مـــن التعليم .

اما نظام الاقتراع العام فلا يشترط في الناخب احد الشرطين السابقين اى الثروة والتعليم.على ان الاقتراع العام وان كان يتنافى وتقرير احد شرطي التعليم والنصاب المالي فانه لا يتنافى وتقرير قيود اخرى والقول بغير ذلك يؤدى الى اعتبار الانتخاب حقا مقـــررا لجميع افراد الشعب وهو ما لا يمكن القول به .

وعلى هذا النحو سوف نعرض اولا للشروط التي يتنافى تقريرها مع مبدأ الاقتـــراع العام ثم نعرض بعد ذلك للشروط التى لا يتنافى تقريرها مع هذا المبدأ .

أولا :

الشروط التي يتنافى تقريرها مع الاقتراع العام

قلنا ان الاقتراع يكون مقيدا اذا ما تطلب الدستور او قانون الانتخاب في الفرد حتى يزاول حقه الانتخابي ان يكون على قدر من الثروة او الكفاءة في التعليم . وعلى هذا النحو فان الاقتراع العام يتنافى وتقرير احد شرطي النصاب المالي اى الثروة والكفاية العلمية .

١ ـ شرط النصاب المالي او الثروة

مقتضى شرط النصاب المالي ان يشترط في الناخب نصاب مالي معين بان يكون مالكا او حائزا او شاغلا لعقار له دخل معين او ان يكون ممن يدفعون ضريبة ما ايا كان القدر المحدد لها .

وقد كانت غالبية الدساتير تأخذ الى وقت قريب بهذا الشرط . فكان مأخوذا به في انجلترا حتى عام ١٩١٩ وفي ايطاليا حتى عام ١٨٤٨ وقد اخذت به مصر في دستور ١٩٣٠ بالنسبة لناخبي الدرجة الثانية .

وقد دافع انصار الاخذ بنظام النصاب المالي بقولهم :

١ — ان ما يعير الشئون العامة كثيرا من اهتمامهم هي طبقة الملاك دون المعدمين، كما وانه يصعب التأثير على افراد الطبقة الموسرة اما افراد الطبقة المعدمة فيمكن شراء اصواتهم بسهولة لعوزهم وحاجتهم .

٢ — ان الثروة قرينة على الكفاءة والمعرفة الامر الذى يخلق من اصحابها شخصيات ذى استعداد سياسى .

٣ — توجب العدالة الاخذ بنظام النصاب المالي اذ الاغنياء وحدهم — وهم دافعوا الضر يتحملون اخطاء الحكومة ، ومن ثم يجب اعطاءهم حق الحكم تبعا للقاعدة الشهيرة حيث توجد المسؤلية توجد السلطة .

٤ — ان شرط النصاب المالي يطهر الناخبين من الغوغاء والسوقة وهم فئة لا يعنيها السياسية لا في قليل او في كثير .

غير ان ما استند اليه هذا الفقه من ادلة في شأن تقرير الاخذ بشرط النصاب المالي ما لبث ان هوى امام تيار الديمقراطية الجارف ، وامام مطالبة الافراد بالحقوق الانتخابية

٢ — شرط الكفاية العلمية او التعليم :

مقتضى هذا الشرط وجوب حصول الناخب على درجة علمية معينة او اجادة القراءة والك والكتابة او حتى مجرد الالمام بها .

وقد انتقد بعض الفقهاء تمتع الامي بحق الانتخاب خاصة اذا لم يكن يشترط فيه نصاب مالي معين بقولهم ان من الاسراف الاعتراف لمن هم براء من العلم والمال بالحقوق السياسية . لذلك فرقت بعض الدول . بين المتعلم والامي فاشترطت في الناخب الامي سنا اكبر من سن الناخب المتعلم لتعوض خبرة سنه النقص الناتج عن انعدام تعليمه . ففي البرتغال كان يشترط في الناخب الامي ان يكون ربا لاسرة ، وفي ايطاليا كان يشترط ان يؤدى الناخب

امتحانا معينا ما لم يكن حائزا على شهادة دراسية .

هذا وقد كان الدستور المصرى الصادر عام ١٩٣٠ يأخذ بنظام الكفاءة او التعليم حيث اشترط في مندوبي الدرجة الثانية اما شرط النصاب المالي على النحو السابق ابرازه واما يكون حائزا لشهادة دراسة الابتدائية أو لشهادة تماثلها .

وقد دافع هؤلاء الفقهاء عن فكرة حرمان الأميين من حق الانتخاب بما يلي :

١ — ان حسن اختيار النواب امر يقتضى ان يتوافر لدى من يقوم باختيارهم من الناخبين قدر من الحنكة والذكاء السياسى الامر الذى يتطلب بدوره ثقافة الناخب ،والقدر الاقصى من الثقافة هو الالمام بالقراءة والكتابة .

٢ — ان سرية الانتخاب امر لا يتحقق على الوجه الاكمل الا اذا كان الناخب ملما بالقراءة والكتابة

٣ — يمكن خداع الامى الجاهل بسهولة وخاصة تحت ستار الدعايات الانتخابية المضللة اما المتعلم فيكون من الصعب خداعه .

ثانيا :
الشروط التى لا يتنافى تقريرها مع الاقتراع العام

اذا كان نظام الاقتراع العام يتنافى وتقرير احد الشرطين السابقين — شرط النصاب المالى او شرط الكفاءة — فان هذا النظام لا يتنافى وتقرير شروط اخرى من شأنها حرمان كثير من المواطنين من حق الانتخاب ومن هذه الشروط :

١ — الجنسية :

يقتصر ممارسة حق الانتخاب كاصل عام في الدول المعاصرة على الوطنين فقط دون الاجانب حيث لا يكون لهؤلاء الآخرين ممارسة اى حق من الحقوق السياسية .

وتعمل بعض الدول على التفرقة بين الوطنين الاصليين والوطنين بالتجنس فلا يكون لهؤلاء الاخرين حق مباشرة الحقوق السياسية الا بعد مضى مدة معينة على اكتسابهم للجنسية .

اى على تجنسهم ، وذلك حتى يثبت ولائهم للدولة التى عقدوا العزم على الارتباط بهـــــا وهذا ما هو معمول به في القانون المصرى اذ لا يستطيع الاجنبي الذى اكتسب الجنسية المصرية ممارسة حق الانتخاب الا بعد مضى خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية .

غير ان هذه التفرقة لم تصادف تطبيقا في بعض الدول فلم تفرق بين الوطنييـــــن الاصليين والوطنيين بالتجنس من حيث مباشرة حق الانتخاب فلم تشترط مرور فترة زمنية معينة حتى يستطيع المتجنس مزاولة الحقوق السياسية ومن ذلك الدستور اللبناني .

وقد اثبتت التجربة مخاطر التساهل في الاعتراف بمباشرة الحقوق السياسية للمتجنسين فور تجنسهم بصفة خاصة فيما يتعلق بحق الترشيح للنيابة ، لذا ندعو المشرع اللبناني ان يشترط انقضاء مرور فترة معينة على تجنس الاجنبي بالجنسية اللبنانية حتى يستطيع مزاولة هذه الحقـــوق وذلك حتى يثبت ولائه واخلاصه للدولة التى تجنس بجنسيتها .

٢ ــ الجنـــس :

لا يتنافى الاقتراع العام مع قصر حق الانتخاب على الذكور فقط دون الاناث ، ولا زالت كثير من دساتير الدول وقوانين الانتخاب بها تجعل هذا الحق قاصر فقط على الذكـــــور وتحرم هذا الحق على الاناث مثل الدستور الايراني ودستور المملكة العربية السعوديـــــة ، هذا وقد كان الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ، والدستور الصادر عام ١٩٣٠ يقصـــران حق الانتخاب على الذكور وحدهـــم .

غير ان دساتير دول كثيرة ــ يزداد عددها يوما بعد يوم ــ قد هجرت الاتجاه السابق واقرت للاناث بحق الانتخاب وكافة الحقوق السياسية كالرجال سواء بسواء . ومن بين الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدساتير المصرية المتعاقبة الصادرة في عهد الثورة والدستور اللبنانـــــــي .

وايا كانت اسانيد المنكرين على المرأة التمتع بالحقوق السياسية فاننا نرى ان قصـــر الانتخاب على الذكور وحدهم دون الاناث امر يتعارض مع التطبيق الصحيح للمبدأ الديمقراطـــي هذا المبدأ الذى يهدف الى اشراك القدر الاكبر من الشعب في شئون السلطة او الحكـــم . كما وان الديمقراطية ــ كما سبق ورأينا ــ تقوم على المساواة الفردية اى على الاعتـــــراف

بالحقوق السياسية لكل فرد باعتباره مواطنا او فردا في الدولة .

هذا فضلا عن ان المرأة قد اثبتت نجاحا باهرا في الميادين السياسية وفي غيرها من الوظائف التي تتسم بالطابع السياسي .

٣ - السن :

تحدد جميع الدساتير وقوانين الانتخاب سنا معينا للرشد السياسي اى السن الذى يصبح للفرد فيه حق ممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الانتخاب.وسن الرشد السياسي هذا يختلف من دولة الى اخرى،وعلى اى حال فالامر مرهون بقوانين كل دولة واتجاه دساتيرها من حيث رفع هذا السن او انخفاضه.وقد يختلف سن الرشد السياسي هذا عن سن الرشد المدني والذى يصبح فيه للفرد صلاحية ممارسة شئونه الخاصة . فقد تجعل الدول سن الرشد السياسي اكبر من سن الرشد المدني . وهذا ما اعتادت عليه الدساتير الرجعية للاقلال من عدد الناخبين وكان الدستورى الفرنسي الصادر عام ١٨١٤ يجعل سن الناخب ثلاثون عاما بينما كان سن الرشد المدني احدى وعشرين .

وعلى العكس من ذلك قد تجعل الدول سن الرشد السياسي اقل من سن الرشد المدني وهو ما يأخذ به الدستور المصرى الحالي وقوانين الانتخاب حيث اشترطت في الناخب ان يكون بالغا من العمر ثمانية عشر عاما بينما سن الرشد المدني هو احدى وعشرين عاما .

وقد تجعل الدول سن الرشد السياسي مساويا لسن الرشد المدني وهذا ما اخذ به الدستور اللبناني وقوانين الانتخاب اللبنانية حيث جعلت سن الرشد للسياسي احدى وعشرين عاما وهو السن المماثل لسن الرشد المدني .

ولا شك ان تخفيض سن الرشد السياسي يؤدى الى زيادة عدد الناخبين ويؤدى الى الاقتراب من الديمقراطية الصحيحة ومبدأ الاقتراع العام ،ويؤدى في النهاية الى التقارب بين الشعب كحقيقة سياسية والشعب كحقيقة اجتماعية اى الى التقريب بين المفهوم السياسي والمفهوم الاجتماعي للشعب .

٤ ـ الاهلية العقليـــة :

تشترط الدساتير او قوانين الانتخاب ان يكون الناخب متمتعا بحقوقه المدنيـــة فيحرم من الانتخاب المصابون بامراض عقلية (المجانين) . وكذلك المحجور عليهـــم فهؤلاء الافراد ينقصهم قوة التميز والوعي والادراك والتي يعد وجودها من لوازم ممارســة شئون السلطة السياسية والاشتراك في شئون الحكم .

على انه يلاحظ ان حرمان المجانين والمحجور عليهم من ممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب هو حرمان مؤقت فاذا شفي هؤلاء او رفع الحجر من عليهم وتمتعـــوا بحقوقهم المدنية استردوا سائر حقوقهم السياسية .

وعلى هذا النحو يتضح ان الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية في هذه الحالـة لا يحمل معنى الجزاء .

٥ ـ الأهلية الادبيـــة :

تشترط الدساتير وقوانين الانتخاب فضلا عن التمتع بالحقوق المدنية لممارســـة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب ان يكون الفرد متمتعا بالاهلية الأدبية اى ان لا يكون ممن فقد اعتباره وشرفه . بأن لا يكون قد ارتكب جريمة معينة تخل بالشرف والاعتبار بحيـــث لا يصح معها دعوته للمساهمة في ادارة شئون الحكم بالدولة او تنال شرف التمتع بها .

على انه يلاحظ ان التشريعات الحديثة لا تميل الى المغالاة والاسراف علـــى حرمان مرتكبي الجرائم من حق الانتخاب وانما تقصر حالات الحرمان في حدود ضيقة وفي جرائم محددة فضلا عن ان الشخص يستطيع ان يسترد اعتباره بعد مضي مدة معينة على ارتكابـــه الجريمة ومن ثم يستطيع ممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الانتخاب .

وعلى هذا النحو فـــإن الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية في هذه الحالـــة يحمل معنى الجزاء على افعاله غير المشروعة على عكس الحرمان بسبب نقص الاهلية العقلية .

٦ - القيد في جداول الانتخاب :

تضع الدولة الاجراءات اللازمة لحصر الاشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب في قوائم تسمى بجداول الانتخاب .

ويلاحظ ان صحة هذه الجداول امر اساسي في كل نظام نيابي بقدر ما تتسم به من دقة بقدر ما يكون دقة التعبير عن رأى الامة . فاذا تسرب اليها الخلل باضافة اشخاص ممن ليس لهم حق الانتخاب ، اوبحذف آخرين ممن لهم حق الاشتراك فيه ، ترتب على ذلك تشويه الانتخابات وتحوير لرأى الامة عن حقيقته .

والقاعدة ان يكون لكل من ادرج اسمه في جداول الانتخاب الحق في مباشرة حق الانتخاب ، ومن ثم لا يثبت هذا الحق لمن لم يكن اسمه مدرجا في هذا الجدول . والقيد في جداول الانتخاب لا يكون منشأ لحق الانتخاب ، فهذا الحق يثبت للفرد بمجرد توافر الشروط السابقة التي يجب توافرها في الناخب . اما القيد في الجدول فلا يعدو ان يكون قرينة على تمتع كل من ادرج اسمه بالحق الانتخابي فالقيد عمل اقراري لحق الانتخاب لا عمل انشائي له .

والجداول الانتخابية يجب ان تراجع بصفة دورية ويكون عادة كل سنة لقيد اسماء الاشخاص الذين توافرت فيهم شروط الانتخاب وحذف اسماء من فقدوا احد شروط التمتع بحق الانتخاب . كما يعطى لكل ذى شأن طلب تصحيح هذا الجدول اذا ما سهى على الادارة قيد اسمه او اخطأت في بعض البيانات او حذفت اسم شخص تم قيده دون حق وذلك حتى يكون الجدول الانتخابي معبرا عن هيئة الناخبين الحقيقية .

مزايا الاقتراع العـــام :

قلنا ان الدول المعاصرة قد اتجهت صوب الأخذ بنظام الاقتراع العام ذلك النظام الذى لا يشترط في الناخب احد شرطي النصاب المالي او الكفاءة . ولا شك ان نظام الاقتراع العام يؤدى الى تقرير حق الانتخاب لاكبر عدد ممكن من الشعب ، ويؤدى تبعا لذلك الى

التقريب بين مفهوم الشعب كحقيقة سياسية ومفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية .

كما ويؤدى نظام الاقتراع العام الى اقرار المبدأ الديمقراطي بتحقيقه قاعدة المساواة بين المواطنين دون تميز بينهم بسبب الثروة او التعليم .

هذا ويبعث نظام الاقتراع العام روح الاهتمام بالشئون العامة لدى الافراد وينمى فيهم روح الوطنية ويوقد فيهم الشعور بالثقة والكرامة .

وليس صحيحا على الاطلاق ما ادعاه انصار مبدأ الاقتراع المقيد من ان اشتراط الثروة او التعليم للتمتع بالحق الانتخابي تؤدى الى حصر طائفة الناخبين في فئة ممتازة من حيث الكفاية والدراية بالشئون السياسية فهذا القول يعوزه الدقة والمنطق .

فبالنسبة للثروة فانه لا يمكن التسليم بان المال دليلا على كفاية ودراية صاحبه بالشئون السياسية ، اما بالنسبة للتعليم فننسارع بالقول بانه ليس المطلوب في الناخب معرفة علمية او قدرا معينا من الثقافة بل المطلوب هو مجرد فهم للاتجاهات السياسية العامة . وهذا الفهم لا يرتبط بحصول الشخص على درجة علمية معينة او على قدر محدد من الثقافة .

الفرع الثانـــــي
نظـــــام الانتخـــاب

تنقسم النظم السائدة بشأن الانتخاب الى انواع متعددة وذلك حسب الغايـــة من هذا التقسيم ويمكن تبيان انواع نظم الانتخاب على النحو التالى :

١ ـ نظام الانتخاب ونظام الانتخاب غير المباشر
٢ ـ نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .
٣ ـ نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي
٤ ـ نظام تمثيل المصالح والحرف .

اولا :
نظام الانتخاب المباشر ونظام الانتخاب غير المباشر

الانتخاب المباشر هو ان يقوم الناخبون انفسهم بانتخاب اعضاء البرلمان من بيـــن المرشحين دون اية واسطة من اشخاص آخرين في هذا الخصوص . لذا اطلق على الانتخـاب المباشر انه على درجة واحدة ، ما دام أن جمهور الناخبين قد قاموا بانتخاب اعضاء البرلمـــان مباشرة اى بأنفسهم .

ويقصد بالانتخاب غير المباشر ان دور جمهور الناخبين يقتصر على مجرد انتخـــاب مندوبين عنهم ، بحيث يقوم هؤلاء المندوبون بمهمة اختيار اعضاء البرلمان من بين المرشحيـــن . لذا يكون الانتخاب غير المباشر على اكثر من درجة واحدة بأن يكون على درجتين او أكثـــر .

ويلاحظ في هذا المجال ان معظم الدساتير الحديثة قد اتجهت صوب الاخــــذ بنظام الانتخاب المباشر باعتباره اقرب الى الديمقراطية واضحى هذا الاتجاه هو القاعـــدة على وجه الخصوص بشأن اختيار اعضاء الهيئات النيابية .

تقدير الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :

١) يؤدى نظام الانتخاب المباشر الى معرفة الرأى العام الحقيقي للامة بشأن اختيار اعضاء البرلمان اذ يقوم افراد الشعب بأنفسهم ومباشرة بانتخاب هؤلاء الاعضاء وبذلك يصبح البرلمان هو الممثل والمعبر الحقيقي للامة .

وعلى خلاف ذلك فان الانتخاب غير المباشر يبعد جمهور الناخبين عن اختيار نوابهم بأنفسهم ويوكل ذلك الى المندوبين . الامر الذى لا يجعل من البرلمان الممثل الحقيقي للامة وارادتها مما يعمل على تعارض نظام الانتخاب غير المباشر والنظام الديمقراطي السليم .

٢ - يضمن نظام الانتخاب المباشر حرية الانتخابات وحرية الناخب في اختيار عضو البرلمان ، اذ يصعب في هذا النظام التأثير على جمهور الناخبين لكثرة عددهم .

فالانتخابات ذات العدد القليل لا يمكن ان تنجو - كما سبق وذكرنا - من عوامل التأثير والفساد بخلاف الانتخابات التي يكثر فيها عدد الناخبين حيث يصعب التأثير على هؤلاء الآخيرين لكثرة عددهم .

وعلى هذا النحو لا يصلح نظام الانتخاب غير المباشر الا في البلاد المتأخرة من الناحية السياسية والاجتماعية والثقافية حيث يصعب على جمهور الناخبين اختيار احسن المرشحين بأنفسهم لعضوية البرلمان . ولذا فانه يكتفى هنا بأن يقوم الناخبون باختيار من هم اكفأ منهم وأكثر دراية وخبرة ومقدرة على اختيار النواب ، مما يبرر معه قيام المندوبين بأمر انتخاب اعضاء البرلمان .

اما في البلاد التي وصلت الى درجة معينة من التربية السياسية فان نظام الانتخاب المباشر يفضل نظام الانتخاب غير المباشر ، اذا يتيح النظام الاول لغالبية افراد الشعب انتخاب اعضاء البرلمان بأنفسهم والتعبير بالتالى عن اراداتهم بطريق مباشر مما يجعل من البرلمان الهيئة المعبرة عن ارادة الامة تعبيرا صحيحا .

ثانيـــــا :
نظام الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة

يقصد بالانتخاب الفردى ان تقسم الدولة الى دوائر انتخابية غير كبيرة حيث يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط لا اكثر ، الامر الذى ينتج عنه تمثيل كل دائرة مـــن دوائر الانتخاب بنائب واحد فقط .

اما الانتخاب بالقائمة فهو ان تقسم الدولة الى دوائر انتخابية كبيرة بحيث يقوم كل ناخب فيها بالتصويت لعدد معين من المرشحين . بأن يقدم قائمة بأسماء النواب الـــذى يريد انتخابهم عن هذه الدائرة ، الامر الذى ينتج عنه تمثيل كل دائرة من الدوائـــر الانتخابية بعدد من النواب لا يقل عادة عن ثلاثـــة .

وقوائم الانتخاب التى يقدمها الناخبون اما أن تكون قوائم مغلقة او أن تكون قوائم مع المزج .

ومعنى القوائم المغلقة ان يقوم الناخب باختيار احدى القوائم الانتخابية المقدمـة اليه بكاملها وكما هى اى بجميع اعضائها دون تغييراو تعديل فيها .

اما المزج بين القوائم فمعناه الا يتقيد الناخب بقائمة انتخابية واحدة كما هـــى . بل يكون له حق القيام بتقديم قائمة باسماء المرشحين الذين يختارهم من مختلف القوائم المقدمة للانتخاب . اى يكون له الحق فى تكوين قائمة يمزج فيها بين اسماء المرشحين الواردين فى قوائم الانتخاب المتعددة بأن يختار من يرى انتخابهم من بين جميع المرشحين المبينين فى جميـع قوائم الانتخاب ويقدم بهم قائمة انتخابية .

ونظام المزج بين القوائم هو ما قرره نظام الانتخاب اللبنانى لسنة ١٩٦٠ .

تقدير نظام الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة

قيل بأن الانتخاب الفردى ييسر مهمة الناخب اذ تنحصر مهمة هذا الاخير فى اختيار

نائب واحد فقط من بين المرشحين فى الدائرة الانتخابية . وذلك على خلاف الانتخاب بالقائمة حيث تصعب مهمة الناخب الذى يقع عليه امر اختيار عدد من المرشحين قد لا تتوفر له معرفتهم جميعا مما يؤدى الى صعوبة المفاضلة بين كفايتهم ويجعل مهمة الناخب غير يسيرة عند المفاضلة بين المرشحين .

على انه رغم ذلك اختص الانتخاب بالقائمة بعديد من المزايا تتلخص اهمها فيمايلى :
الانتخاب بالقائمة من شأنه تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية كبيرة وانتخاب عدد من النواب عن كل دائرة ، الامر الذى يؤدى الى اضعاف الصلة بين الناخب والنائب وتخفيف ضغط الاولين على الثانين مما يعمل على استقلال النواب عن جمهور ناخبيهم وعدم خضوعهم لرغبات هؤلاء الاخيرين . ولذا يعتبر النائب ممثلا للامة بأجمعها حيث يعمل لصالحها العام فقط ، ولا يعتبر ممثلا لدائرته الانتخابية وهو ما يتطابق والنظام النيابى .

هذا على خلاف نظام الانتخاب الفردى حيث تصغر الدائرة الانتخابية التى يمثلها نائب واحد فقط مما يعمل على توثيق الصلة بين الناخبين ونائبهم ، ويؤدى الى عدم استقلال هذا الاخير عن جمهور ناخبيه ويجعله اسيرا لهم يعمل وفق رغباتهم ووفق مصالح دائرته الانتخابية لا وفق الصالح العام وصالح الامة بأجمعها كما يقضى بذلك النظام النيابى السليم .

كما أن كبر الدائرة فى نظام الانتخاب بالقائمة يؤدى الى تخفيف التدخل فى الانتخابات وصعوبة التأثير على جمهور الناخبين فى الدائرة الانتخابية لكبرها ، مما يؤدى الى حرية الناخبين فى اختيار نوابهم والتعبير عن آرائهم بحرية تامة دون ادنى تأثير عليهم فى هذا الامر . وذلك على خلاف الانتخاب الفردى حيث يسهل التأثير على الناخبين سواء بوسائل الضغط او الرشوة وغيرها نظرا لصغر الدائرة الانتخابية .

كما قيل بان الانتخاب بالقائمة يجعل من عملية الانتخاب كفاحا بين برامج وآراء لا كفاحا بين اشخاص ، اذ يقوم الانتخاب بالقائمة على المفاضلة بين المناهج والبرامج لا بين الاشخاص بذواتهم . فى حين تغلب الاعتبارات الشخصية على نظام الانتخاب الفردى .

واخيرا قيل بأن نظام الانتخاب بالقائمة يؤدى الى زيادة عدد الكفايات في المجلس النيابى ، ذلك ان اتساع الدائرة الانتخابية يؤدى الى وجود عدد كبير من الكفايات فيها يتمكنون من القيام بترشيح انفسهم ، فى حين أنه كلما صغرت الدائرة الانتخابية قلت الكفايات البارزة فيها .

والحقيقة : أن الأخذ بنظام الانتخاب الفردى او الانتخاب بالقائمة يتوقف الى حد كبير على ظروف الدولة الخاصة والاعتبارات السياسية السائدة فيها .
ولذا فقد تفضل بعض الدول الاخذ بنظام الانتخاب الفردى ، وقد تفضل بعض الدول الاخرى نظام الانتخاب بالقائمة لاسباب معينة تحتم الاخذ بهذا النظام .

ثالثا :
نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي

تنقسم نظم الانتخاب ايضا من حيث كيفية تحديد نتيجة الانتخاب اى من حيث عدد الاصوات التى يجب ان يحصل عليها المرشح او المرشحون للفوز بمقعد او بمقاعد الدائرة الانتخابية الى نوعين

١) نظام الاغلبية .
٢) نظام التمثيل النسبي .

أ ـ نظام الاغلبية

معنى ذلك ان المرشح الذى يفوز فى المعركة الانتخابية هو الذى يحوز على اغلبية اصوات الناخبين وتظهر الاغلبية فى صورتين اساسيتين .

الاولى : الاغلبية المطلقة :

معنى ذلك انه يتعين لكى يفوز المرشح فى المعركة الانتخابية ان يحوز على اكثر من نصف عدد اصوات الناخبين الصحيحة التى اشتركت فى المعركة الانتخابية ،

ويتعين ان نوضح ان حالة الاغلبية المطلقة قد تختلف في حالة ما اذا كان العدد زوجيا ، عنها في حالة ما اذا كان العدد فرديا .

ففي الحالة الاولى تكون الاغلبية المطلقة عبارة عن نصف عدد الاصوات زائد صوت واحد (٥٠٪+١) . فاذا كان عدد الاصوات مائة تكون الاغلبية المطلقة ٥١ صوتا .

اما الحالة الثانية وهي حالة العدد الفردى فان الاغلبية المطلقة تتحقق بأن يكمل الكسر الناتج عن نصف العدد الى العدد الصحيح التالي . فمثلا اذا كان العدد (٩٩) فان الاغلبية المطلقة (٥٠) ، ذلك أن نصف العدد ٤٩½ فنكمل الكسر لنصل الى العدد الصحيح التالي لرقم ٤٩ وهو (٥٠) . اما اذا قلنا في حالتنا هذه ان الاغلبية المطلقة هي النصف زائد واحد لكانت النتيجة ٥٠½ وهو ما لا يمكن تحققه .

لذلك فانه يتعين القول ان الاغلبية المطلقة هي الاكثر من نصف العدد . وهي تفترض لذلك ان يحوز المرشح الفائز على اصوات تفوق في مجموع عددها ما حصل عليه باقي المرشحين الآخرين مجتمعين .

اما اذا لم يحصل احد من المرشحين على الاغلبية المطلقة للاصوات المعطاة ، فانه يتحتم هنا اعادة الانتخاب .

ويختلف اسلوب الاعادة ونتيجة الانتخاب فيها باختلاف نظم الانتخاب في هذا الخصوص : فقد يشترط ضرورة الاعادة بين جميع المرشحين ، وقد يكتفي بالاعادة بين المرشحين الاول والثاني فقط وهما من يكونا قد حصلا على اكثرية الاصوات في الانتخاب الاول .

وعادة لا يشترط الحصول في حالة الاعادة على الاغلبية المطلقة للاصوات بل يكتفي عادة بالحصول على اكثرية الاصوات للفوز في المعركة الانتخابية الثانية .

الثانية : الاغلبية النسبية او اكثرية الاصوات :

معنى ذلك ان المرشح الذى يفوز في الانتخاب هو من يحصل على اكثر الاصوات عددا بغض النظر عن مجموع الاصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين الآخرين مجتمعين

فلو فرضنا ان المرشح الاول قد حاز على مائة من الاصوات المعطاة وحصل المرشح الثاني على تسعين من الاصوات والثالث على سبعين . فان المرشح الاول هو الذى يفوز فى المعركة الانتخابية لانه قد حاز على اكثرية الاصوات عددا على الرغم من ان المرشحين الآخرين قد حصلا على اكثر من نصف مجموع الاصوات المعطاة .

ونظام الاغلبية بصورتيه المطلقة او النسبية يمكن ان يظهر فى حالة الانتخاب الفردى ، وذلك تبعا لصورة الاغلبية المتطلب توافرها فى نظام الانتخاب.

كما يمكن ان يظهر نظام الاغلبية بصورتيه السابقتين فى حالة الانتخاب بالقائمة حيث تفوز القائمة التى تحصل على الاغلبية المطلقة ، او القائمة التى تحصل على اكثرية الاصوات عددا وذلك تبعا لصورة الاغلبية المتطلبة .

ونظام الاغلبية سواء المطلقة او النسبية يكفل فقط تمثيل من حصل على اغلبية الاصوات دون اقامة اى وزن للاصوات الاخرى التى اعطيت لباقى المرشحين الذين لم يتمكنوا من الفوز فى الانتخابات . وذلك على الرغم ما قد يكون لهذه الاصوات الاخيرة من اهمية عددية تكاد لا تفترق كثيرا فى عددها عن الاصوات التى اعطيت للمرشح الفائز .

ب ـ نظام التمثيل النسبى

يفترض هذا النظام الاخذ بنظام الانتخاب بالقائمة لا الانتخاب الفردى .

ومقتضى هذه الطريقة ان توزع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية طبقا لنسبة عدد اصوات الناخبين التى تحصل عليها قائمة كل حزب فى هذه الدائرة .

فاذا فرضنا ان هناك ١٠ نواب يجب انتخابهم عن دائرة انتخابية وان هناك ثلاثة قوائم انتخابية لثلاثة احزاب . ثم اسفرت الانتخابات على حصول قائمة الحزب الاول بنسبة ٦٠٪ من اصوات الناخبين المعطاة وقائمة الحزب الثانى بنسبة ٣٠٪ من عدد اصوات الناخبين وقائمة الحزب الاول على ١٠ ٪ من هذه الاصوات فانه طبقا لطريقة التمثيل النسبي التي تقضي بتوزيع المقاعد النيابيـة طبقا النيابية طبقا لنسبة عدد اصوات الناخبين المعطاة ، تكون لقائمة الحزب الاول التـي حصلت على ٦٠٪ من الاصوات الحق في الحصول على ٦٠٪ من مجموع عدد المقاعد النيابية المخصصة لهذه الدائرة

اى الحق فى الحصول على ستة مقاعد من مجموع المقاعد النيابية العشرة المخصصة لهذه الدائرة . وتكون لقائمة الحزب الثانى التى حصلت على ٣٠٪ من عدد اصوات الناخبين الحق فى الحصول على هذه النسبة من مجموع المقاعد النيابية لهذه الدائرة اى الحصول على ثلاثة مقاعد . وتكون لقائمة الحزب الثالث التى حصلت على ١٠٪ من الاصوات الحق فى الحصول مقعد واحد .

وهكذا يتضح ان طريقة التمثيل النسبى تضمن تمثيل الاقليات السياسية بجانب حزب الاغلبية ، وذلك بالحصول على عدد من المقاعد النيابية يتمشى ونسبة الاصوات التى حصلت عليها هذه الاحزاب فى الدائرة الانتخابية . اذ بفضل هذه الطريقة يفوز الحزب الذى حصل على ٣٠٪ من اصوات الناخبين بثلاث مقاعد والحزب الذى حصل على ١٠٪ من هذه الاصوات بمقعد واحد . وبذلك يظفر هذان الحزبان بهذا العدد من المقاعد بجانب حزب الاغلبية الذى حصل على ٦٠٪ من اصوات الناخبين والذى يمثل فى المجلس النيابى بست نواب فقط عن هذه الدائرة . فى حين اننا لو اخذنا بنظام الاغلبية لفاز حزب الاغلبية الذى حصل على ٦٠٪ من مجموع هذه الاصوات على جميع المقاعد النيابية سالفة الذكر ، وتحرم الاحزاب الاخرى التى حصلت على ٤٠٪ من الاصوات من التمثيل فى البرلمان تماما .

تقدير نظام التمثيل النسبى ونظام الاغلبية :

يرى انصار نظام التمثيل النسبى ان هذا النظام اكثر اتفاقا مع المبدأ الديمقراطى من نظام الاغلبية ، فهو يسمح بتمثيل الامة بمختلف احزابها اى بمختلف اتجاهاتها السياسية ، مما يعمل على اعطاء صورة صحيحة لارادة الامة باجمعها لا لجانب منها فقط كما هو الحال فى نظام الاغلبية حيث يمثل رأى الاغلبية دون الاقلية فى المجالس النيابية .

كذلك يساعد هذا النظام على وجود معارضة قوية تتولاها احزاب الاقلية فى البرلمان ، مما يحول من استبداد حزب الاغلبية بشئون الحكم ويحول بالتالى من استبداد البرلمان بسلطته ، وهو امر ضرورى للنظام الديمقراطى النيابى .

كما ان هذا النظام انما هو نظام عادل ومنطقي ، فهو نظام عادل لانه يهدف الى رفع الغبن عن الاقليات السياسية بالحيلولة بين تحكم حزب الاغلبية في هذه الاقليات . كما انه نظام منطقي اذ يتمشى ورغبة الناخبين جميعا وذلك بتوزيع عدد المقاعد في البرلمان بنسبة عدد انصار الاحزاب السياسية في الدولة .

الا انه رغم مزايا نظام التمثيل النسبي فقد قيل بأن هذا النظام يؤدى الى تمثيل الاعداد الكثيرة من الاحزاب السياسية في البرلمان ، مما يؤدى الى خلق الازمات الوزارية وعدم الاستقرار الوزارى كما انه يؤدى فضلا عن ذلك الى صعوبة العمل التشريعي نظرا لتعدد وجهات النظر داخل البرلمان لتعدد الاحزاب وانقسامها وتعذر اتفاقها بالتالي على المسائل التي ينظرها البرلمان مما يعطل العمل التشريعي ويعرقله .

لذلك يرجح البعض نظام الاغلبية لبساطته ولانه يعمل على تماسك الاعضاء داخل البرلمان وتؤدى الى تيسير العمل التشريعي وعدم تعقيده . هذا فضلا عن تحقيقه لفكرة الاستقرار الوزارى .

رابعا
نظام تمثيل المصالح والحرف

تكفل انظمة الانتخاب عادة مجرد تمثيل الاتجاهات السياسية للامة بأن يمثل البرلمان السياسة وحدها دون غيرها . على أنه يلاحظ ان الامة ليست عبارة عن جماعات سياسية فحسب ، بل انها تتكون من افراد وجماعات لها مصالح اقتصادية واجتماعية معينة . فهناك الاطباء والمهندسون والمحامون والعمال والمزارعون والتجار وغير ذلك من اصحاب المصالح والحرف المختلفة التي يرى البعض ضرورة أن تمثل في البرلمان .

وعلى ذلك فنظام تمثيل المصالح والحرف يتطلب عدم تمثيل الميول والآراء السياسية فقط في البرلمان ، بل بتمثيل العناصر الاجتماعية والاقتصادية في الدولة اى اصحاب الحرف والمهن المختلفة كالاطباء والمهندسين والزراع والتجار والعمال وغير ذلك حتى يكون البرلمان ممثلا للأمة على وجه حقيقى .

كيفية تمثيل المصالح والحرف :

يرى البعض أن يكون تمثيل المصالح والحرف عن طريق انتخاب اصحاب المهن والحرف انفسهم بحيث تستقل كل مهنة بانتخاب أعضائها فى المجلس النيابى حيث يتكون المجلس بكامله من هؤلاء ، او بتخصيص نسبة معينة من مقاعد المجلس النيابى للتمثيل المذكور الى جانب المقاعد المخصصة للتمثيل السياسى .

ويرى البعض الآخر تحقيق هذا التمثيل عن طريق نظام المجلسين بحيث يكون أحدهما ممثلا للسياسة بأجمعه ، ويكون المجلس الآخر ممثلا للمصالح والحرف المختلفة اى للمصالح الاقتصادية والاجتماعية فى الدولة . وهكذا يتحقق تمثيل السياسة والأحزاب السياسية مع المصالح الاجتماعية والاقتصادية ، الامر الذى يؤدى الى تمثيل متساو للأمة بجميع عناصرها واتجاهاتها .

تقدير نظام تمثيل المصالح والحرف : يقتضي تقدير هذا النظام تبيان مزاياه وعيوبه

مزايا نظام تمثيل المصالح والحرف :

ذكر أنصار هذا النظام أن من مزاياه كفالة تمثيل الأمة تمثيلا صحيحا فى البرلمان ، مما يجعل من هذا الأخير الممثل الحقيقى للأمة . فالأمة لا تتكون من جماعات سياسية فحسب بل تتكون فى واقع الامر من أفراد وجماعات لها مصالح اقتصادية واجتماعية معينة مما يوجب تمثيلها فى البرلمان باعتباره الهيئة التى تمثل الامة وتعبر عن ارادتها ، وبذلك يتحقق النظام النيابى فى أتم صوره .

. كما وأن تمثيل المهن والحرف يكفل دخول الكفايات الفنية المتخصصة في مختلف الأمور الاقتصادية والاجتماعية ، مما يؤدى الى وجود برلمان فنى اكثر كفاية من البرلمانات السياسية التي قد لا تكون على علم كاف بالمسائل الفنية والعلمية المختلفة .

فوجود الاطباء والمهندسين والتجار ورجال القانون والزراع في المجالس النيابية انما يؤدى الى وجود التخصص في فروع المهن المختلفة مما يكون له أكبر الاثر في اعطاء الحلول السليمة للمسائل الفنية والعلمية التي قد يجهل أمورها رجال السياسة.

وعلى ذلك فان نظام تمثيل المهن والحرف انما يؤدى الى وجود مجلس نيابي فني علمي متخصص في كافة الامور العلمية الدقيقة تكون بمثابة هيئة فنية للبحث العلمي السليم يعمل على حل المشاكل الفنية المعقدة مما يعود بأجل الفوائد على الدولة .

كما قيل كذلك بأن نظام تمثيل المهن والحرف يعمل على تحرر جمهور الناخبين والبرلمان من سيطرة الاحزاب السياسية والأهواء السياسية والحزبية وما بها من مضار عديدة .

نقد نظام تمثيل المصالح والحرف :

قيل بأن النظام النيابي لا يتطلب أن يكون البرلمان صورة مطابقة للأمة ، لأن مهمة البرلمان في هذا النظام هو تمثيل التيار الفكرى العام للأمة ، الامر الذى لا يستلزم معه تمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية لمختلف الطوائف.

كما قيل ايضاً أن تمثيل المهن والحرف يتنافى والنظام النيابي ذاته . فالنائب طبقا للنظام النيابي يعتبر ممثلا للأمة بأجمعها لا ممثلا لطائفة او لمهنة معينة ، الامر الذى يملى عليه أن يعمل للصالح العام وحده لا للصالح الخاص اى لصالح طائفة او مهنة خاصة معينة . وعلى ذلك فمبدأ تمثيل المهن والحرف انما يتعارض والنظام النيابي في هذا الخصوص ، اذ أن نواب كل مهنة او حرفة ستمثل في حقيقة الواقع طائفتها المهنية والحرفية الخاصة مما قد يؤدى الى اهتمام نواب كل طائفة معينة بمسائل هذه الطائفة ومصالحها الخاصة ، الامر الذى يؤدى الى الاهتمام بالصالح الخاص لكل فئة والدفاع عنه حتى ولو تعارض ذلك مع الصالح العام للدولة .

كما وان اهتمام كل فئة بالدفاع عن مصالحها الخاصة بغض النظر عن أى اعتبار آخر سيؤدى الى خلق المنازعات بين الطوائف المختلفة ، تلك المنازعات التى قد تكون اكثر خطرا من المنازعات السياسية المختلفة . وهكذا يتحقق انقسام البرلمان شيعا مهنية مختلفة وينتهى الامر بالطائفية المهنية وسيادة الصالح الخاص على الصالح العام .

اما القول بأن هذا النظام انما يؤدى الى دخول الكفايات الفنية المتخصصة التي تعمل على وجود برلمان علمى فهو قول محل النظر . ذلك أن افراد كل مهنة لن تقوم باختيار اكثر افرادها كفاءة للنيابة عنهم ، بل سيختار الافراد الذين تمكنوا من التأثير بمختلف الوسائل حتى استطاعوا الفوز فى الانتخابات . وعلى ذلك لن تكون الكفاية الفنية هى عامل الفوز فى الانتخابات المهنية ، اذ ستتعرض هذه الانتخابات لما تتعرض له الانتخابات السياسية العادية من عوامل كثيرة تؤدى للفوز والنجاح بغض النظر عن الكفاية العلمية الفنية .

كما وان تشعب فروع كل مهنة من المهن وتفرعها الى جزيئات فنية وفروع عديدة فى العصر الحديث جعل من المتعذر وجود الاخصائى الفنى فى جميع فروع المهنة الواحدة وجزئياتها . ومثال ذلك انه يتعذر وجود مهندس فنى فى جميع فروع الهندسة . فالمهندس قد يكون متخصصا فى شئون الكهرباء ، ولا يعد كذلك فى شئون الرى او العمارة الامر الذى يتعذر معه تمثيل الكفاءات لكل مهنة من المهن فى جميع جزيئاتها وفروعها .

اما القول بأن نظام تمثيل المهن والحرف يؤدى الى التحرر من سيطرة الاحزاب السياسية والاهواء الحزبية ، فان هذه السيطرة ستستبدل بسيطرة اخرى هى سيطرة النقابات التى تمثل المهن المختلفة ، والتى قد تكون اشد ضررا من السيطرة الاولى .

وازاء عيوب نظام المهن والحرف ، لم تأخذ غالبية الدول الحديثة بهذا النظام ، وانما أنشأت بعض الهيئات والمجالس الفنية غير النيابية التى تمد السلطات العامة فى الدولة بكافة الابحاث العلمية والفنية والتى تعين هذه السلطات على القيام بوظائفها المختلفة .

الفرع الثالث

مدى حرية هيئة الناخبين في مباشرة الانتخاب

قد تترك القوانين الخاصة بالانتخاب لهيئة الناخبين الحرية ازاء مباشرة حقهم الانتخابي وتبعا لذلك يكون للناخبين الحرية في الاشتراك في المعركة الانتخابية واستعمال حقهم الانتخابي اوعدم الاشتراك في هذه المعركة والاحجام عن استعمال حقهم الانتخابي وهنا نكون ازاء ما يسمى بالانتخاب الاختياري.

وقد تلزم القوانين الخاصة بالانتخاب هيئة الناخبين على ضرورة الاشتراك في المعركة الانتخابية والادلاء باصواتهم والا تعرضوا للجزاء . وهنا نكون ازاء ما يسمى بالانتخاب الاجباري او الالزامي.

وكانت القاعدة السائدة في معظم القوانين الانتخابية تقضي بجعل الانتخاب اختياريا باعتباره واجبا ادبيا . غير انه قد حدث أن احجم الكثير من هيئة الناخبين عن الاشتراك في المعركة الانتخابية وعن التصويت فيها ولما كان ذلك يتضمن خطرا على الحياة النيابية ويجعل من الهيئات النيابية غير معبرة الا عن رأى اقلية الناخبين . لذلك التجأت معظم الدول الى الأخذ بنظام الانتخاب الاجباري.فاجبرت هيئة الناخبين على الادلاء باصواتهم والا تعرضوا لجزاءات توقع عليهم اذا ما قعدوا عن الاشتراك فيها.وتتمثل عادة في الحكم على المخالف بالغرامة ما لم يكن عدم اشتراكه لعذر قانوني ومقبول وقد اعتنقت الدساتير المصرية السابقة على الثورة مبدأ الانتخاب الاختياري غير ان الدساتير اللاحقة للثورة لم تلبث ان هجرت المبدأ السابق واعتنقت مبدأ الانتخاب الاجباري بالنسبة للذكور واصبح على الناخب -على سبيل الالزام- الاشتراك في المعركة الانتخابية والادلاء بصوته والا تعرض للحكم بعقوبة الغرامة التي لا تجاوز مائة قرشا .

غير انه يلاحظ ان المشرع المصري وان كان قد جعل التصويت اجباريا للذكور الا انه قد جعله اختياريا بالنسبة للاناث اذ ترك لهن الخيار في مباشرة حق الانتخاب عندما ترك لهن الحرية في قيد اسمائهم في جداول الانتخاب .

أما المشرع اللبناني فلا يزال على وفائه لمبدأ الانتخاب الاختياري . وندعو المشرع اللبناني ان يعدل عن الأخذ بهذا المبدأ وأن يتبنى مبدأ الانتخاب الاجباري حتى نضمن ان يكون البرلمان معبرا تعبيرا حقيقيا وصادقا عن الامة لا عن قلة فقط من هيئة الناخبين

المطلب الثاني

الهيئات النيابية

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الانظمة الدستورية التي تقوم عليها كل دولة، فهناك من الدول من تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابي اى نظام المجلسين ،وهناك من الدول الاخرى من تأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد اى نظام المجلس الفردى. ويقتضي دراسة كل من هذين النظامين ان نقسم هذا المطلب الى فرعين متتاليين على النحو التالي :

الفرع الاول : في نظام ازدواج المجلس النيابي (نظام المجلسين)

الفرع الثاني : في نظام المجلس النيابي الواحد او الفردى .

الفرع الاول

نظام ازدواج المجلس النيابي

"نظام المجلسين"

لم يكن نشأة هذا النظام وليد مبادىء او نظريات علمية وانما كان نشأته في انجلترا نتيجة تطور تاريخي . وبالرجوع الى تاريخ البرلمان الانجليزى نرى انه كان مكونا من مجلس واحد صمي بالمجلس الكبير الذى كان يضم طبقة الاشراف ورجال الدين ، ثم تطور هذا الوضع حين دعى ممثلوا المدن والاقاليم للاشتراك في هذا المجلس، وسرعان ما كون الاشراف ورجال الدين كتلة يجمعها لون من التجانس كما كون نواب المدن والاقاليم كتلة اخرى يجمعها ايضا عامل التجانس بين افرادها.وهكذا ابتدأت مظاهر الانفصال تبدو رويدا رويدا حتى اصبح لكل من الطبقتين طابع وسمة مميزة وعملت كل منهما على ان تستقل بمجلس خاص لها .

وعلى هذا النحو انقسم المجلس النيابي وغدا يتألف من مجلسين مجلس يضم الاشراف ورجال الدين وسمى بمجلس اللوردات ، ومجلس يضم ممثلوا المدن والاقاليم (اى الشعب) وسمى بمجلس العموم .

ولم يلبث ان انتقل نظام المجلسين خارج انجلترا فتبنته كثير من دول العالم التي قامت على اساس النظام النيابي لا لمجرد تقليد النظام الانجليزى وانما لما اتسم به من مزايا .

وقد اخذ الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ بنظام المجلسين فنصت المادة ٧٣ منه على ان يتكون البرلمان من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وهو ما اخذ به ايضا دستور ١٩٣٠ حيث كان المجلس النيابي ممثلا في مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

وقد اخذ بنظام المجلسين ايضا دستور المملكة الاردنية الهاشمية حيث نصت المادة ٩٢ من الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٢ على أن مجلس الامة تتألف من مجلسين مجلس الاعيان ومجلس النواب .

دعائم نظام المجلسين

يقوم نظام المجلسين اساسا على ضرورة توافر امران :

اولا : المغايرة في تكوين المجلسين

ثانيا : اختصاص المجلسين اساسا بمهمة التشريع وضرورة موافقة المجلس الاعلى على التشريعات التي يقرها المجلس الادنى .

اولا : المغايرة في تكوين المجلسين :

يحتم نظام المجلسين ان يكون هناك مغايرة بين المجلسين فلا يكون احدهما مطابقا للاخر ، والا انتفت العلة من هذا الازدواج وتتبدى اوجه المغايرة بشأن تكوين كل من المجلسين في مظاهرة عدة يمكن اجمالها فيما يلي :

١ ـ المغايرة من حيث طريقة تكوين المجلسين :

تتحقق هذه المغايرة في ضرورة ان يكون احد المجلسين وهو المجلس الادنى قد جاء

منتخبا انتخابا شعبيا باعتباره الممثل الحقيقي للامة والمعبر الامين الرأى العام فيها، الامر الذى يستلزم ضرورة تشكيله عن طريق الانتخاب وتبعا لذلك نص الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ودستور عام ١٩٣٠ على ان يتألف مجلس النواب من اعضاء منتخبين بالاقتراع العام .

اما بالنسبة للمجلس الآخر وهو المجلس الاعلى فيجب ان يختلف عن المجلس الاول من حيث طريقة التكوين وعلى اى حال فان طريقة تكوين هذا المجلس يختلف باختلاف الدساتير في كل دولة ،على انه يمكن ان نرد هذه الطرق الى خمسة نجملها فيما يلي :

أ ـ جعل عضوية المجلس الاعلى بالوراثة :

وذلك بأن تكون الغالبية العظمى من مقاعد هذا المجلس مخصصة لطبقة معينة عن طريق التوارث كما هو الشأن بالنسبة لمجلس اللوردات في انجلترا ، حيث خصصت اغلبية مقاعد هذا المجلس بحكم الميراث لكل من يحمل لقب لورد وتنتقل العضوية بعد وفاة العضو الى ذويه ممن يحملون هذا اللقب ولذلك سمى المجلس الاعلى في انجلترا بالمجلس الارستقراطي من حيث النشأة .

وليس بخاف ان هذه الطريقة ـ بشأن تشكيل المجلس الاعلى ـ تتنافى والمبدأ الديمقراطي الذى يقر الانتخاب وسيلة لاسناد السلطة السياسية .

ب ـ تعيين كل اعضاء المجلس الاعلى بواسطة السلطة التنفيذية :

ومعنى ذلك ان تقوم السلطة التنفيذية بتعيين كامل اعضاء المجلس وهذا ما اتبعه الدستور الليبي ابان عهد الملكية حيث كان يؤلف مجلس الشيوخ من اربعة وعشرين عضوا يعينهم الملك .

وقد يكون هذا التعيين لمدى الحياة كما كان الحال في ايطاليا الفاشستية او لمدة معينة كما في العراق حيث يعين الاعيان لمدة ثمانية سنوات .

وقد تتشدد الدساتير في طريقة التعيين فتحتم ان يكون هذا التعيين من طبقات وفئات معينة ومن هذا القبيل ما اشترطه الدستور الاردني من ضرورة ان يكون اعضاء مجلس الاعيان من الطبقات الآتية : رؤساء الوزراء الحاليون والسابقون ومن شغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ... الخ

ويلاحظ انه يعيب طريقة التعيين بالكامل انها تتعارض - شأنها في ذلك شأن التعيين بطريق الوراثة - مع المبدأ الديمقراطي . الذى يجعل من الانتخاب وسيلة لاسناد السلطــة، كما تتنافى وجوهر النظام النيابي الذى يتطلب اول ما يتطلب حتى يمكن اضفاء الصفــة النيابية على المجالس ان تكون هذه المجالس قد تم تأليفها عن طريق الانتخاب.

حـ - الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار اعضاء المجلس الاعلى

مقتضى هذه الطريقة أن يتألف المجلس من أعضاء يتم اختيار بعضهم على أساس الانتخاب من جانب الشعب وبعضهم الآخر على اساس التعيين من جانب السلطة التنفيذية وقد تبنــى هذه الطريقة في تكوين المجلس الاعلى الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ، حيث كان مجلــس الشيوخ يتكون من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسهم وينتخب الثلاثة اخماس الباقون بالاقتراع العــام .

هذا وقد تشدد الدستور المصرى فتطلب ان يكون اعضاء هذا المجلس من طبقات وفئــات معينة حددها سواء الاعضاء المعينين منهم او المنتخبين ولكن يشترط في هذه الحالــة ان يكون الانتخاب هو القاعدة والتعيين هو الاستثناء ، وبمعنى آخر يجب ان تكون الغلبة للاعضاء المنتخبين على الاعضاء المعينين فى هذا المجلس .

ويلاحظ ان حكمة الجمع بين التعيين والانتخاب بالنسبة للمجالس العليا ترجع الى الرغبة في ان يتدارك التعيين ما قد يفوت الانتخاب فيتاح للمجلس ان يضم الكفاءات التي لم تنجح في خوض المعارك الانتخابية او التي عزفت عن الدخول فيها لما تتضمنه هذه المعارك من مهاترات .

د - الجمع بين الانتخاب والتعيين بقوة القانون بشأن تشكيل المجلس الاعلى

ومقتضى ذلك ان يتألف المجلس من أعضاء يتم اختيار بعضهم على اساس الانتخاب ، ويتم تعيين بعضهم الآخر بقوة القانون دون ان تكون لارادة السلطة التنفيذية دخل في اختيارهم .

والمقصود بالاعضاء المعينين بقوة القانون اشخاص يشغلون مراكز معينة ينص القانــون على ان كل من يشغلها يكون عضوا في المجلس الاعلى . ومن هذا القبيل ما نص عليه الدستور الروماني الصادر عام ١٩٢٣ ودستور ايطاليا الصادر عام ١٩٤٨ حيث نص هذا الاخير علــى

جعل رؤساء الجمهورية السابقين اعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون

هـ ـ انتخاب كل اعضاء المجلس الاعلى :

قد يتم تكوين المجلس الاعلى باكمله على اساس الانتخاب . ويكون ذلك اما على درجة واحدة اى على اساس الانتخاب المباشر ،وهو ما أخذ به الدستور البولوني عام ١٩٢١ والذى تم الغائه عام ١٩٣٤ ،والدستور التشيكوسلوفاكي عام ١٩٢٠.واما على درجتين اى على اساس الانتخاب غير المباشر وهو ما كان يأخذ به الدستور الفرنسي عام ١٨٧٥ والدستور الايطالي عام ١٩٤٧.واذا كان من الممكن ان يتم اختيار أعضاء المجلس الاعلى في بعض الدول على اساس الانتخاب شأنه في ذلك شأن المجلس الشعبي الا انه قد روعي في ذلك ان تكون هناك مغايرة بينهما سواء تبدت هذه المغايرة في ضرورة انتماء اعضاء المجلس الاعلى الى طبقات معينة او اشتراط سنا مرتفعة او اطالة مدة العضوية .

٢ ـ المغايرة من حيث عدد الاعضاء بكل من المجلسين :

تعمل دساتير الدول التي تتبنى نظام المجلسين عادة على ان يكون عدد المجلس الادنى اى المجلس الشعبي أكبر من عدد أعضاء المجلس الآخر (المجلس الاعلى) ولا جدال ان زيادة عدد أعضاء المجلس الادنى امر يتمشى مع المبدأ الديمقراطى فهذا المجلس يعتبر اكثر تمثيلا للامة وارادتها ما دام ان اعضائه قد تم اختيارهم على اساس الانتخاب.هذا ويبدى اهمية التفوق العددى للمجلس الادنى اذا ما اوجب الدستور اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الامور الهامة اذ يستطيع المجلس الادنى بحكم تفوقه من حيث قوته العددية ان يفرض رأيه على المجلس الآخر اى المجلس الاعلى .

وقد عمل الدستور المصرى الصادر عام ١٩٣٠ على الاخذ بقاعدة تفوق المجلس الادنى على المجلس الاعلى من حيث القوة العددية بأن جعل كل عضو بمجلس النواب ينوب عن ستين الفا من السكان ، بينما جعل كل عضو بمجلس الشيوخ ينوب عن مائة وثمانين الفا من السكان .

٣ ـ المغايرة من حيث سن الناخب وسن العضو بكل من المجلسين

فمن حيث سن الناخب تعمل الدساتير عادة على خفض سن الناخب الذى يقوم بانتخاب أعضاء المجلس الادنى أى المجلس الشعبي ، بينما ترفع من سن الناخب الذى يقوم بانتخاب أعضاء المجلس الاعلى اذا كان هذا المجلس يقوم على عنصر الانتخاب بالنسبة لاعضائه جميعا او بالنسبة لجزء منهم .

وهذا ما اخذ به الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ حيث جعل سن ناخبي مجلس النواب احدى وعشرين عاما ميلاديا بينما جعل سن ناخبي الشيوخ خمسا وعشرين عاما ميلاديا .

اما من حيث سن العضو فتعمل الدساتير ايضا على جعل سن العضو بالمجلس الادنى اقل من سن العضو بالمجلس الاعلى وهذا ما أخذ به الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ حيث جعل سن العضو بالنسبة لمجلس النواب ثلاثين عاما بينما جعل سن العضو بالنسبة لمجلس الشيوخ اربعين عاما .

٤ ـ المغايرة من حيث مدة النيابة وطريقة التجديد بكل من المجلسين :

تنص الدساتير في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين عادة على ضرورة اختلاف مدة نيابة كل مجلس من مجلسي البرلمان عن الآخر . فتجعل مدة نيابة المجلس الشعبي اقصر من مدة نيابة المجلس الاعلى .

وحكمة ذلك انه لما كان المجلس الشعبي وهو المجلس المنتخب هو الاكثر تمثيلا عن الامة ، فانه يجب تحقيق رقابة فعالة عليه من جانب الشعب ، وتتمثل هذه الرقابة في تجديد انتخاب أعضائه بعد انقضاء فترة النيابة التي يجب الا تطول بحيث يرجع الى الشعب الذى يعمل على اعادة انتخاب النائب الذى احسن تمثيله وعلى عدم اعادة انتخابه اذا شاب تمثيله قصور او تهاون .

وقد أخذ الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ بهذه القاعدة فجعل مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ، بينما جعل مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنوات .

اما بالنسبة لتجديد النيابة للمجلسين فتعمل الدساتير عادة على جعل تجديد المجلس الادنى كليا ، اما تجديد المجلس الاعلى فيكون جزئيا .

وقد اخذ الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ بهذه القاعدة فنص على وجوب تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين والمعينين كل خمس سنوات . وعلى هذا النحو كان تحديد مجلس النواب كليا أما تحديد مجلس الشيوخ فكان جزئيا .

ثانيــــا
اختصاص المجلسين اساسا بمهمة التشريـــع

الشرط الثاني لنظام المجلسين هو تساويهما اساسا وكقاعدة عامة بمهمة التشريـــع . بحيث تكون للمجلس الاعلى سلطة تشريعية الى جانب المجلس الادنى .

فيستلزم الاخذ بنظام المجلسين نتيجة لذلك ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشروع القانون ، وبمعنى آخر ان يكون للمجلس الاعلى سلطة وقف التشريعات التي يقرها المجلس الادنى اذ يلزم لاقرار القانون موافقة كلا المجلسين عليه لاتمام العملية التشريعية .

هذا كقاعدة عامة غير انه يلاحظ ان الدساتير قد تعمل على تميز المجلس الادنـــى المنتخب عن المجلس الآخر بكثير من المسائل في مجال الوظيفة التشريعية واقرار الميزانيـــة وفي مجال الرقابة على السلطة التنفيذية وغير ذلك من المسائل الهامـــة .

وقد تبنى الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ المبادىء السابقة سواء فيما يتعلــق بشأن القاعدة العامة في الاختصاص التشريعي بين المجلسين ، وسواء فيما يتعلق بشأن ايثار المجلس الادنى (النواب) ببعض المسائل الهامة .

فمن ناحية قرر هذا الدستور تساوى المجلسين (الشيوخ والنواب) في المسائل التشريعيـــة وقد ترتب على تقرير هذه القاعدة ان كان لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين ثـــــم مناقشتها فاقرارها .

وقد رتب الدستور على قاعدة تساوى المجلسين في الاختصاص ضرورة موافقة كليهمــــا على مشروع القانون قبل اصداره ، فاذا اصر أحدهما على رفض مشروع قانون ما كان المجلـــس الآخر قد أقره تعين عدم اصداره .

هذا وقد اعترض بعض أعضاء لجنة الدستور اثناء وضعه على الأخذ بقاعدة المساواة في الاختصاص بين المجلسين وذهبوا الى أن اختلاف المجلسين من حيث مدة النيابة او العدد او طريقة الانتخاب او التكوين امر يستلزم بالضرورة عدم المساواة بينهما في الاختصاص ويستوجب بالضرورة التفرقة بين اختصاص المجلسين بحيث لا يكون مجلس الشيوخ سوى مجلس استشارة او مجلس اعادة نظر. وذهبوا الى أن القول بغير ذلك يؤدى حتما الى تعطيل الحركة التشريعية وكذلك الحركة الدستورية ، فالأخذ بمبدأ المساواة يجعل لمجلس الشيوخ الكلمة الاخيرة ، ولو بطريقة سلبية ، اذ يكفي لاسقاط اى قانون أن يمتنع مجلس الشيوخ عن الموافقة عليه .

وقد طالب هؤلاء الاعضاء نتيجة لما تقدم بعدة مطالب :

اولا : الا يكون لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين .

ثانيا : أن تعرض القوانين اولا على مجلس النواب فاذا احيلت الى مجلس الشيوخ وجب أن يحدد له مدة لينظرها .

ثالثا : أن تكون الكلمة النهائية لمجلس النواب ويتحقق ذلك باحدى وسيلتين :

الاولى : اذا حصل خلاف بين المجلسين وأعيد القانون الى مجلس النواب وجب أن ينفذ ذلك القانون متى اقره مجلس النواب في المرة الثانية بأغلبية خاصة .

الثانية : اذا حل مجلس النواب وأعيد تأليفه . وجب أن يكون رأى المجلس الجديد نهائيا بالاغلبية العادية ولو خالف رأى مجلس الشيوخ ، لأن تجديد الانتخاب يعد بمثابة استفتاء عام يرجع فيه الى الامة لاستطلاع رأيها في الامر الذى كان سبب الحل ، فالمجلس الجديد يعبر تماما عن رأى الامة في المشكلة القائمة فيجب اذن أن يكون رأيه حاسما بأغلبية عادية .

ورغم وجاهة هذا الاعتراض وبلوغ شأنه الا أن اللجنة قد اتجهت الى تقرير قاعدة المساواة بين المجلسين في الاختصاص وان كانت قد قررت عدة استثناءات عليها لصالح مجلس النواب.

ومن ناحية ثانية قرر الدستور ايثار المجلس الادنى على المجلس الاعلى بأن ضمن قاعدة تساوى المجلسين في الاختصاص عدة استثناءات عليها نجملها فيما يلي : -

١ ـ أن اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب او زيادتها يكون حقا قاصرا على الملك وأعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس الشيوخ (م ٢٨)(١) .

٢ ـ أن مناقشة الميزانية وتقريرها يكون في مجلس النواب اولا ثم تعرض بعد ذلك على مجلس الشيوخ (م ١٣٩)(٢) .

٣ ـ أن المسئولية الوزارية تحرك في مجلس النواب وحده ، فهو الذى يملك ـ دون مجلس الشيوخ ـ سلطة الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة بكاملها فيجبرها على الاستقالة ، او بأحد الوزراء على حده فيجبره ايضا على الاستقالة ، وفي هذا الشأن نصت المادة ٦٥ من الدستور على انه " اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فاذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة " وفي مقابل ذلك تملك الحكومة حق الحل كسلاح ترد به على مجلس النواب ولكنها لا تملك حق حل مجلس الشيوخ .

٤ ـ ان اتهام الوزراء جنائيا كان من اختصاص مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ وقد نصت على ذلك المادة ٦٦ بقولها " لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي الآراء .

٥ ـ اوجب الدستور دعوة المجلسين معا في هيئة مؤتمر للنظر في أمور معينة ، والدستور على هذا النحو يكون قد أدخل بطريق ضمني استثناء على قاعدة المساواة بين المجلسين ، ذلك ان مجلس النواب يفوق في قوته العددية مجلس الشيوخ فيستطيع أن يفرض رأيه على المجلس الاخير عند مناقشته كثير من المسائل ابان عنها الدستور. وقد عزى الفقه الدستورى المصرى حكمه تقرير الاستثناءات الواردة على قاعدة تساوى المجلسين في الاختصاص الى ان مجلس النواب وقد اختير أعضاءه جميعا عن طريق الانتخاب يعد اصدق تمثيلا للامة عن مجلس الشيوخ الذى جاء خمسي اعضائه عن طريق التعيين فضلا عن انه مشترط ان ينتمي اعضائه لطبقات معينة .

مبررات الأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابي او نظام المجلسين :

يبرر بعض الفقه الاخذ بنظام المجلسين وايثاره على نظام المجلس الواحد او الفردى لما يتضمنه هذا النظام من مزايا يمكن اجمالها فيما يلي :

١ - حتمية الاخذ بنظام المجلسين بالنسبة لدول الاتحاد المركزى او الفيدرالي

١ - أن نظام المجلسين يتحتم الاخذ به بالنسبة لدول الاتحاد المركزى او الفيدرالى .

فيعمل هذا النظام على ابراز الشكل الحقيقي لهذه الدول بحيث يمثل المجلس الاعلى المقاطعات على اساس المساواة . ويمثل المجلس الادنى الشعب بحسب اهميته العددية اى على اساس عدد سكان كل ولاية .

وهنا يكون الازدواج امرا حتميا لأن الدولة المتحدة اتحادا مركزيا او فيدراليا لا تتكون من افراد فقط وانما تتكون من مقاطعات او دويلات تتمتع بالاستقلال الذاتي على النحو الذى ابرزناه بصدد حديثنا عن دولة الاتحاد المركزى. فيقوم المجلس الاعلى على تمثيل مصالح الولايات ويقوم المجلس الادنى على تمثيل مصلحة الاتحاد بأكمله .

٢ - منع استبداد السلطة التشريعية

ومقتضى ذلك ان نظام المجلسين يحول او يمنع من استبداد الهيئة التشريعية ويتحقق ذلك أنه اذا اشتط احد المجلسين في التشريع كان للمجلس الاخر ان يحد من شططه بأن يمتنع عن الموافقة على التشريع ، وفي ذلك ضمان ضد الاستبداد لا سيما وأن التجارب قد دلت على أن الهيئة التشريعية اذا كانت مكونة من مجلس واحد فانها كثيرا ماتعتدى على السلطة التنفيذية. فتقسيم السلطة التشريعية الى مجلسين يمنع غالبا تجاوز اختصاص هذه السلطة ويمنع من استبدادها .

٣ - امكان رفع مستوى المجالس النيابية :

يعمل نظام المجلسين على رفع كفاية الهيئات التشريعية اذ يمكن عن طريق التعيين او اشتراط كفايات خاصة في اعضاء المجالس العليا أن نعوض النقص في الكفايات وسوء الاختيار الناتجين عن الاخذ بمبدأ الاقتراع العام .

ومن ثم يمكن الاستفادة بالكفايات التي عزفت عن الدخول في المعركة الانتخابية نتيجة لما يشوب هذه المعارك من مهارات ، او الاستفادة من الكفايات التي لم يصب اصحابها حظ الفوز في المعركة الانتخابية .

٤ - منع الخطأ والتسرع في التشريـــــــع :

يعمل نظام المجلسين على منع الخطأ والتسرع في التشريع ،اذ يتجه هذا النظام بالتشريع نحو الاجادة ويتبدى ذلك في أنه اذا حدث وأخطأ احد المجلسين في عمل القانون امكـــن للمجلسين الآخر تفادى خطأ الاول عند عرض الامر عليه . ويلاحظ أن اعادة مناقشة القانـــون مرة ثانية بالمجلس يكفل زيادة التمحيص والبحث واذا حدث وتسرع احد المجلسين واصدر قانونـا انقيادا لعاطفة عارضة او لنزعة عارمة استطاع المجلس الآخر ان يوقفه فيهدئ من اندفاعه او انقياده نظام المجلسين اذن يتفادى اصدار الهيئات التشريعية لقوانين طائشة غير سليمة . ويعمـــل - على عكس ذلك - على الاجادة التشريعية ويتجه بالتشريعات صوب الكمال فيكتب لها الثبات والاستقرار

٥ - التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

يعمل نظام المجلسين على منع الاصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذيـــة ، ويخفف من حدة النزاع الذى قد ينشأ بينهما . ويتبدى ذلك اذ ما قام نزاع بين السلطـــــة التنفيذية من ناحية وبين احد المجلسين من ناحية اخرى فان المجلس الآخر يقوم بالتلطيف من حدة هذا النزاع ويقوم بدور الحكم بينهما ،ومن ثم يساعد نظام المجلسين على ايجاد نوع من التـوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية،فعبر انه اذ لم يختلف المجلسان في الرأى ازاء السلطة التنفيذية فان ذلك يعد قرينة على صواب رأى البرلمان بمجلسيه مما يؤدى بالسلطة التنفيذيـة غالبا على التراجع والاذعان لرأى البرلمان في خصوص النزاع القائـــم .

اما اذا كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد ،فان قيام النزاع بينها وبين السلطة التنفيذية غالبا ما يؤدى الى خلق ازمات سياسية من شأنها اما حل الهيئة التشريعية او استقالـــــة الوزارة بل ان الامر قد يؤدى الى انقلاب في نظام الحكـــم ذاته .

هذه هى ادلة انصار نظام ازدواج المجلس النيابى او نظام المجلسين اعتمد عليها هؤلاء الانصار لتفضيل نظام المجلسين وايثاره على نظام المجلس النيابى الفردى او الواحد.

غير أن هذه الادلة لم تشفي غليلالدى انصار نظام المجلس النيابي الواحد او الفردى ، فحاولوا تفنيدها بأدلة مناهضة مقتضاها ايثار نظام المجلس الواحد على نظام المجلسين على نحو ما سوف نرى عند عرضنا لهذا النظام .

الفرع الثاني
نظام المجلس النيابي الواحد او الفردى

يتألف المجلس النيابي الواحد او الفردى - كقاعدة عامة - عن طريق الانتخاب ، ومن ذلك ما اخذ به الدستور اللبناني حيث نصت المادة ٢٤ من ذات الدستور على أن يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين .

واذا كانت المجالس النيابية الفردية تتكون - كقاعدة عامة - من أعضاء عن طريق الانتخاب فانه يستوى أن تكون هذه المجالس قد قامت عن طريق الانتخاب المباشر او غير المباشر ، الانتخاب الفردى او الانتخاب بالقائمة ويستوى ايضا ان تكون هذه المجالس قد قامت على نظام تمثيل الاقليات السياسية ، او المصالح المهنية او نظام لا يتضمن تمثيلا لهذه الاقليات او المصالح .

واذا كان الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتكوين المجالس النيابية كقاعدة عامة فليس هناك ما يمنع من ان يتم تشكيل المجالس النيابية الفردية عن طريق الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين ، فقد يتم اختيار بعض اعضاء هذه المجالس عن طريق الانتخاب من قبل الشعب ويتم اختيار البعض الآخر عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية . على ان يشترط في هذا الخصوص ان يزيد عدد الاعضاء المنتخبين عن عدد الاعضاء المعينين حتى يمكن ان نلحق بهذه المجالس الصفة النيابية .

وقد اخذ دستور جمهورية مصر العربية الصادر في سبتمبر عام ١٩٧١ ومن قبله دستور ١٩٦٤ بهذا النظام فاعطى لرئيس الجمهورية الحق في أن يعين في مجلس الشعب - بجانب الاعضاء المنتخبين والذين لا يجب أن يقل عددهم عن ٣٥٠ عضوا - عددا من الاعضاء لا يزيد على عشرة .

وقد قيل في تبرير منح رئيس الجمهورية هذا الحق انه قد توجد كفايات على مستوى عال لا يحسن اصحابها خوض المعارك الانتخابية ، او أنه قد توجد أقليات يصعب على افرادها الوصول الى مقاعد المجلس النيابي . الامر الذى يمكن الاستفادة بكفاياتهم في شئون الحكم .

مبررات الاخذ بنظام المجلس النيابي الواحد او الفردى :

برر انصار نظام المجلس النيابي الواحد او الفردى الاخذ بهذا النظام وايثاره على نظام المجلسين لما يتضمنه هذا النظام من مزايا يمكن اجمالها فيما يلي :

١ ـ يعمل نظام المجلس النيابي الفردى على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه وذلك على خلاف نظام المجلسين حيث يعمل هذا الاخير على تعطيل واعاقة العمل التشريعي وزيادة تعقيده . اذ لا بد في هذا النظام الاخير من موافقة كلا المجلسين على التشريع الامر الذى يتطلب وقتا طويلا لا تمامه .

٢ ـ يعمل نظام المجلس النيابي الفردى على القضاء روح الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية فهو يكفل روح الوحدة داخل الهيئة التشريعية .
وذلك على عكس نظام المجلسين حيث يتطلب هذا النظام موافقة واقرار كل من المجلسين على مشروعات القوانين الامر الذى قد يكون مصدرا للانقسام والنزاع اذا ما رفض احد المجلسين الموافقة على مشروع قانون كان قد قدمه المجلس الآخر .

٣ ـ مقتضى نظام المجلس النيابي الواحد أن يتمشى مع مبدأ سيادة الامة الذى يجعل من السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة . الامر الذى يتحتم تمثيلها بمجلس واحد لا بمجلسين نيابيين .

تلك هى ادلة انصار نظام المجلس النيابي الواحد اعتمد عليها هؤلاء الانصار لتفضيل نظام المجلس النيابي الواحد او الفردى وايثاره على نظام المجلسين .

واذا كان لكل نظام من النظامين انصاره وخصومه من فقه السياسة والقانون الدستورى فان كل منهما قد لقى مجالا لتطبيقه في كثير من الدول على النحو الذى سبق أن ابرزناه بصدد دراستنا لكلا النظامين حيث اعتنقت بعض الدول نظام المجلسين واعتنقت بعضها الآخر نظام المجلس الواحد او الفردى والواقع ان الاخذ بأحد النظامين وايثاره على النظام الآخر امر لا يتوقف على قوة وبراعة الحجج والادلة النظرية التي يقدمها الفقه في ابراز مزايا وعيوب كل من النظامين اذ لا شك ان لكل مزاياه ولكل عيوبه وانما الامر يتوقف اولا واخيرا

على ظروف كل دولة ـ سواء من الناحية التاريخية او الاجتماعية ـ وعلى مدى المناخ الصحي الذى يتوقف عليه استقامة عود كل من النظامين وايتائه بثمار يكون لها وزنها في الحياة النيابية واعلاء صالح الامـــة .

واذا كان الامر كذلك الا أن النصفة تقتضينا أن ننوه الى ان الواقع العملي يكشـــف عن اتجاه الدساتير الحالية صوب الاخذ بنظام المجلس النيابي الواحد فهذا الاتجاه آخذ في الرواج والانتشار وبصفة خاصة في الدول الموحدة او البسيطة .

المبحث الثالث
الصور المختلفة للديمقراطية الغربية

تتنوع صور الديمقراطية من حيث كيفية مباشرة الشعب لشئون السلطة الى انواع متباينة فقد يتولى الشعب السياسي مباشرة شئون السلطة السياسية بنفسه ومباشرة دون وساطة نواب او ممثلين عنه ، وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بالديمقراطية المباشرة وقد يباشر الشعب شئون السلطة السياسية عن طريق نواب او ممثلين عنه ، فيمارس هؤلاء الاخيرين السلطة باسم ولحساب الشعب وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بالديمقراطية النيابية .

وقد يجمع نظام الحكم المطبق بين النظامين السابقين فيقر الشعب لنوابه وممثليه بحق ممارسة السلطة ولكنه يحتفظ لنفسه بجزء منها يباشره بنفسه وذلك فيما يتعلق ببعض الامور الهامة . وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بالديمقراطية شبه المباشرة.

لدراسة الانواع المختلفة لصور الديمقراطية الغربية سوف نقسم هذا المبحث الى مطالب ثلاثة على النحو التالي :

المطلب الاول : في الديمقراطية المباشرة .

المطلب الثاني : في الديمقراطية النيابية .

المطلب الثالث : في الديمقراطية شبه المباشرة .

المطلب الأول

الديمقراطيـــة المباشــــره

La Democratic Directe

الديمقراطية المباشره هي التي يباشر فيها صاحب السيادة (أي الشعب) الحكم بنفسه ، دون نواب أو ممثلين له ، ومن ثم يباشر الشعب جميع السلطات العامه من تشريعيه وتنفيذية وقضائية فيتولى وضع القوانين وتنفيذها وتيسيير المرافق العامه للدولة واقامة القضاء بين الافراد .

والديمقراطية المباشرة هي أقدم صور الديمقراطية ظهورا فقد كان مأخوذا بها في المدن اليونانيه القديمة كمدينه اثينا . حيث كان يجتمع افراد الشعب في جمعية شعبية تضم المواطنين الاحرار البالغين من الذكور عدة مرات في السنه بطريقة دورية ومنتظمه لمناقشه الأمور العامــه ووضع القوانين والنظر في الأمور الخارجيه (كابرام المعاهدات واعلان حالة الحرب والسلــم) كما تقوم بتعيين القضاة والموظفين .

وقد ساعد علــى الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة في الدول القديمه ضآله عدد سكانها ، هذا فضلا عن وجود نظام الرق ، الأمر الذى كان يحصر أفراد الشعب السياسي صاحـــب السيادة في الأحرار فقط دون العبيد . هذا وقد كان جان جاك روسو من اشد الناس حماسا لنظام الديمقراطيه المباشره ، فهو يحقق في نظره السيادة الشعبية في أكمل صورها ، وكــان يرى في كل نظام لا يأخذ بنظام الديمقراطية المباشره نظاما غير ديمقراطي اذ الديمقراطيـــة في نظره لا تقوم الا على الارادة العامة للجماعة ، وهذه الأخيرة لا تقبل التمثيل كما لا تقبــل التفويض أو الانابة ، ولذلك هاجم روسو النظام النيابي الذى تبنته انجلترا بقوله " ان كــل قانون لم يوافق عليه الشعب نفسه يكون باطلا ولا يمكن أن نسميه قانونا ... يظن الشعـــب الانجليزى انه حر ولكنه واهم في ظنه ، فهو ليس حرا الا في فتره انتخاب أعضاء البرلمــــان ، فاذا ما تمت الانتخابات عاد الشعب عبدا وفقد حريته وكيانه " .

لكل ما تقدم يرى روسو ان تبني الديمقراطية النيابيه يرجع الى ضعف الروح الوطنية وفتورها لدى المواطنين ، هذا على عكس الديمقراطية المباشرة التى تتطلب اول ما تتطلب الحماس السياسي لديهم .

واذا كانت الديمقراطية المباشرة فى صورتها النقية تحتم أن يمارس الشعب بنفسه — دون وساطه ممثلين او نواب — جميع وظائف الدوله من تشريعية وتنفيذية وقضائيه ، فان من المؤكد ان ممارسة الشعب للوظيفه التنفيذيه — وبالاخص الوظيفة الاداريه والوظيفة القضائية يكاد أن يكون مستحيلا .

وقد سلم روسو بهذه الحقيقة وأقر بعدم إمكان ممارسة الشعب عملا لجميع الوظائف ، فاكتفى بضرورة أن يتولى الشعب بنفسه مهمة التشريع ووضع القوانين اللازمه للجماعه . وقد كان هـذا هو المطبق فى المدن اليونانيه القديمه التى اعتنقت نظام الديمقراطية المباشرة حيث كـان الشعب يباشر الوظيفه التشريعيه . أما الوظيفة الادارية والوظيفة القضائية فكانت تمـارس بواسطة موظفين أو حكام يختارون بواسطة الشعب خصيصا لهذا الغرض .

ونظام الديمقراطية المباشرة وان كان قد اختفى تقريبا فى الوقت الحاضر ، الا أنـه مازال موجودا فى بعض الولايات السويسرية قليله السكان . ففيها يجتمع كل عام من لهم حـق الانتخاب من أفراد الشعب فى شكل جمعية وطنية وتمارس هذه الجمعيه أعمال السلطـة أو تعين هى من يقوم بأعمال السلطتين التنفيذيه والقضائيه تحت اشرافها .

مزايا الديمقراطيـة المباشـرة :

يعمل نظام الديمقراطية المباشرة على إعمال مبدأ السيادة الشعبية على أكمل وجه ، وهذا هو قوام الديمقراطيه الحقة فحين يمارس الشعب بنفسه كافه مظاهر السيادة دون وساطة نـواب أو ممثلين له ، فان ذلك يضفى على مبدأ سيادة الشعب طابعا واقعيا ويجرده من الصفـة النظرية المجردة .

كما وأن نظام الديمقراطية المباشرة له قيمة معنوية لا جدال فيها اذ يشعر المواطنـون بتحملهم المسئولية العامة بصورة مباشرة ، ويعمل فى ذات الوقت على تقويم الأحزاب ان وجـدت — من الدعايات المغرضة والمضلله ويعمل على ابراز الرأى العام .

عيـــوب الديمقراطيـــــة المباشـــــرة :

وقد أخذ على الديمقراطيه المباشرة كنظام للحكم عدة مآخذ يمكن تبيانها فيما يلى :

١ ــ استحالة الأخذ بها ــ كنظام للحكم ــ فى الدول المعاصرة أــ أما لكثرة عدد السكان ــ حيث تستلزم الديمقراطية المباشرة اجتماع كل الأفراد المتمتعـــين بالحقوق السياسيه فى مكان واحد وهذا ما يصعب بل ويستحيل تحقيقه عمليا فى الـــدول الحديثـــه •

ب ــ واما لتشعب وظائف الدولة فى الوقت الحاضر أفقيا ورأسيا-فمن الناحية الافقية نجد ان نشاط الدولة لم يعد مقصورا فى الوقت الراهن على الوظائف التقليدية البحته • وانما اتسع نشاطها نتيجة تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية • ومن الناحيه الرأسيه نجد أن وظائف الدوله قد اتسمت بالتعقيد والفنية الخالصة الأمـــر الذى يستلزم للقيام بها وجود خبرات وكفاءات مما لا يمكن لأفراد الشعب العاديين القيـــام بها او تفهمها •

٢ ــ يوجد من الأمور العامة ما يتطلب السرية التامة فى انجازها • وغالبا ما تكون هـــــذه الأمور السرية من الخطورة بمكان بحيث اذا زالت سريتها تعرضت الدولة للخطر• ولا شك أن اشتراك جميع المواطنين وطرح هذه الأمور عليهم لمناقشتها وابداء الرأى فيها ما يكشف عنهـــا صفة السريه

٣ ــ عدم وصول أغلبية أفراد الشعب الى درجة النضج والادراك والكفاية اللازمة للحكم علـــى جميع المسائل • هذا فضلا عن تأثر غالبيتهم فى الاجتماع العام برأى أصحاب النفوذ فى الدولة ورجال الدين وكبار الموظفين الأمر الذى قد يؤدى الى صعوبة القول بأن المواطن يكون حرا فيما يبديه من آراء اثناء اجتماعات الجمعية الوطنيـــه •

٤ - خلاصة القول أن نظام الديمقراطية المباشرة وان اتسم بتحقيقه لمبدأ السيادة الشعبية على أكمل وجه ، فانه لا يصلح للأخذ به فى الدول الحديثه . وهو وان بقى موجودا بنجاح فى بعض المقاطعات السويسرية ، فان ذلك راجع للظروف الخاصة بهذه المقاطعات والتى تتخلص فى قلة عدد سكانها وصغر مساحاتها وبساطة مشاكلها . هذا فضلا عن ان المسائل الهامة قد اسندها الدستور السويسرى لسلطات الاتحاد ذاته دون سلطات الولايات أو المقاطعات التى لا تختص الا بالمسائل المحلية التى تهم سكانها .

..

المطلـــب الثانـــي

الديمقــراطيــة النيابيــــــــــــة

فى نظام الديمقراطية النيابية نجد أن الشــعب لايحكم نفسه بنفسه كما هو الحال فـــى الديمقراطية المباشــرة ، وانما يحكم الشعب نفسه بواســطة نواب له أو ممثلين عنه ، ومن ثــم تنحصر وظــيفة المواطــنون الســياسية فى اختيــار النواب او الممثلين عنهم لمباشرة شـــئون الحكم .

وهنا كما يرى استاذنا الدكتور ثــروت بدوى يبدو الفارق بين الشعب ذاته بكونه صاحــب الســــلطة وممارستها فى ظل نظام الديمقراطية المباشرة وبين الشعب ذاته بكونه صاحب السلطة والقاء عــبء مباشرتها على نوابة أو ممثليه الذين يختارهم . هذا وتعتبر انجلترا مهـــــد النظام النيابى ، فقد نشأ فيها هذا النظام تدريجيا كنتيجة طبيعية وحتمية للظروف التاريخية والضــرورات الاجتماعيــة .

الديمقراطية والنظــام النيابــى :

يقوم المبدأ الديمقراطى على أساس أن الشعب هو مصدر السلطات وأن يتولى هو بنفســـه مباشرة هذه الســلطات ، وبذلك تكون ارادة الناخبين هى الارادة العامه للشعب ، غير ان مقتضى النظام النيابى ان لا يباشر الشعب ــ وان ظل هو مصدر السلطات ــ مظاهـــــر الســيادة بنفســـه وانما ينيــب عنه غيره فى مباشرتها . وهنا يثور التساؤل عن كيفية التوفيـــق بين النظام النيابى والمبــدأ الديمقراطى ، وبمعنى آخر هل يمكن أن تعد الارادة الـــتى يعبر عنها النواب فى النظام النيابى هى ارادة الأمه أو الشعب ذاته .

تتنازع الاجابة على هذا التساؤل نظريتان متباينتان أولهما نظرية النيابة ، والأخرى نظـرية العضو .

نظـرية النيابـــة :

تقوم هذه النظرية على استعارة مضمون نظرية النيابة في القانون الخاص ومقتضاها وجود شـخصين أحدهما يسمى الوكيل أو النائب ، والآخر يسـمى بالموكل أو المنيب . ويقوم الأول (الوكيل او النائب) باعمال قانونية لحسـاب الثانى (الموكل أو المنيب) مع انصـــراف آثـــار هذه الاعمال لا الى ذمة الـوكيل وانما الى ذمة الموكل اى كما لو كانت هذه الاعمال صـادرة عن الموكل مباشـرة .

وقد اعتبر الفقة فى هذا لخصوص الامة أو الشعب بمثابة الموكل او المنيب والاشخـــاص الذين اختـيروا عن طريق الشعب او الأمه بمثابة النواب أو الوكلاء ، وبالتالى فهم يعملـــون باسم الأمه أو الشعب ولحسابة ومن ثم تعتبر أعمالهم وكأنها صادرة عن الامة او الشعب .

وعلى هذا النحو قصد القائلين بهذه النظرية انكار وجود تعارض بين النظام النيابـى والمبـدأ الديمقراطى ، اذ مادام ان النواب يعملون بأسم الامة أو الشعب فأن القانـــون الصادر عنهم يعد تعبيرا عن الارادة العامه للامة أو للشعب لا تعبيرا عن ارادتهـــــم الخاصـة .

نقـد هذه النظـــرية :

١- أخذ على هذه النظرية أنها تعتبر الانتخاب توكيلا مع انه لا يعدو أن يكون مجـــرد اختيـار من جانب الناخبين للنواب .

٢- كما عيب على هذه النظرية أيضا أنها تجعل من الامة (أو الشعب) شخصا معنويـــا وهذا مالا يمكن التسـليم به لعدم امكان الاعتراف للامة (أو الشعب) والدولة فى ذات

الوقت بالشخصية القانونية فى وقت واحد ، ومن ثم فان هذه النظرية تقوم على أساس المجاز والافتراض لا على أساس الحقيقة والواقع .

٣- كما يلاحظ أن الامة شخص مجرد ، والشخص المجرد لا يمكن أن يكون محلا للنيابة أو التوكيل ، فالأمه ليس لها ارادة حقيقية حتى يمكن أن تنيب أحدا فى التعبير عنها . فهى بوصفها شخصا مجردا عن الافراد المكونون لها لا يمكن أن يكون لها ارادة قبل وجود الاعضاء الذين يمثلونها ، اى أن لرادة الامة لا تنشأ ولا تولد الا بعد اختيار حكامها .

وأخيرا يلاحظ أن هذه النظرية تقوم على اساس أن النواب يريدون بدل الامة أو الشعب ، وهذا مايتعارض مع كون الارادة لصيقة بصاحبها ولا يمكن فصلها عنه لأن الارادة على حد قول جان جاك روسو تفنى بانتقالها ، ونستخلص بناء على قوله هذا عدم قابلية السادة الشعبية للانتقال او التنازل .

نظرية العضو :

تفترض هذه النظرية ان الامة شخص معنوى له ارادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن فصله عنه ودون ان نعترف لهذا العضو بشخصية مستقله عن شخصية الشخص الجماعى اى الامة .

وعلى هذا النحو تختلف نظرية العضو عن نظرية النيابة أو الوكالة فى ان هذه الاخيرة تفترض وجود شخصين مختلفين الا وهما المنيب او الموكل والنائب وهو الوكيل وتبعا لذلك تفترض هذه النظرية ان هناك ارادتين ارادة الموكل وارادة الوكيل تعمل احداهما لحساب الاخرى . اما نظرية العضو فلا يوجد سوى شخص واحد هو الشخص الجماعى ولهذا الشخص ارادة هى الارادة الجماعية وان ثمة اعضاء من هذه الجماعة يمارسون السلطة دون أن يكون لهم شخصيات مستقلة اذ هم أعضاء يدخلون فى تكوين تلك الجماعة .

وقد شبه أستاذنا الدكتور / ثروت بدوى العضور بالنسبة للجماعة بقولــه أن مثلــه مثل العضو فى الجسم البشرى لا يكون شخصية مستقلة ، و انما يعد أداة لممارسة وظائــف معينة ولا حياة للجماعة بغير أعضائها ، كما أنه لا انفصال لهؤلاء عن جسم الجماعة .

وعلى هذا النحو تكون هذه النظرية قد تفادت ما وجه الى سابقتها من نقـــد والذى مقتضاه أن الامة لا تكون لها ارادة قبل وجود الاعضاء الذين يمثلونها . ذلـــك أن نظرية العضو تفترض ارادة واحدة هى ارادة الجماعة ، و تقوم على اعتبار أعضاء البرلمان أعضاء الجماعة ليس لهم ارادة خاصة عن ارادة الامة ، فهم ليسوا سوى أداة للتعبير عن ارادة هذا الشخص الجمعى المنظم .

نقـد النظريـة :

عيب على هذه النظرية أنها تقوم على أساس المجاز والافتراض لا على أساس الحقيقة والواقع ، فهى تفترض ــ وهو نفس ما عيب على النظرية السابقة . أعتبار الامة شخصا معنويا . وهو أمر غير سـليم و مردود . فالشخصية المعنويـــة لا يمكن التسليم بها الا للدولة دون الامة أو الشعب .

كما عيب على هذه النظرية أنها تؤدى الى استبداد الحكام بالمحكومين اذ انهـــا تقوم على اعتبار الجماعة المنظمة شخصية واحدة ، و أن ارادة الحكام تعتبر حتما ارادة المحكومين الامر الذى قد يؤدى منطقا الى استبداد الفئة الاولى بالفئة الثانية ، و خضوع الفئـــة الثانية للفئة الاولى خضوعا مطلقا .

مما تقدم يبين أن كلتا النظريتين السابقتين قد عجزتا عن ايجاد تفسير مستسـاغ لاعتبار ارادة البرلمان هى الارادة العامة للشعب أو للامة ، فلكتا النظريتين لم تخلـوا من سهام النقد الصائب على النحو الذى سبق أن بيناه .

ويرى الفقه الدستورى أن تبرير النظام النيابى أمر يرتبط بالواقع و الاعتبارات العملية وليس بالمنطق القانونى المجرد ، فالديمقراطيه النيابيه لم تظهر فى الحقيقه الا كضروره اجتماعية لعدم امكان تطبيق الديمقراطيةالمباشرة التى تعتبر المثل الاعلى أو النظام المثالى للديمقراطيه و الديمقراطيه النيابية قد ظهرت بحكم التطور التاريخى الذى نشأ فى انجلترا ، بحكم الضرورة الاجتماعيةالسابق بيانها .

أركان النظام النيابى

يقوم نظام الحكم النيابى على أركان اربعة :

أولا : برلمان منتخب و يباشر سلطات فعلية .

ثانيا : تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينه .

ثالثا : النائب يمثل الامة بأسرها .

رابعا : استقلال العضو عن جمهور ناخبية

((أولا))

برلمان منتخب يباشر سلطات فعلية

+++++++++++++++++

يشترط لقيام النظام النيابى وجود برلمان منتخب من الشعب . يستوى أن يكون هذا البرلمان مكونا من مجلس واحد أو مكونا من مجلسين ، و يستوى أن يكون هذا البرلمان قد جاء بأكمله عن طريق الانتخاب أو جاء عن طريق الانتخاب او التعيين . غير أنه فى هذه الحالة الأخيرة يشترط حتى نكون بصدد نظاما نيابيا - أن يكون عنصر الانتخاب أعم و أشمل من عنصر التعيين و بمعنى آخر يجب أن يكون الغلبة فى تكوين البرلمان للاعضاء المنتخبين على الاعضاء المعينين .

و على هذا النحو يكون من الخطأ خلع الصفة النيابيةعلى مجلس اللوردات الانجليزى أو على الاعضاء المعينين بالبرلمان .

واذا كان عنصر الانتخاب هو جوهر النظام النيابي وبدونه كما يقول الاستاذ / بوتلمي لا يكون ذلك النظام سوى مجرد مسأله صورية أو مجازية ، فانه يلزم لتوافر النظام النيابي فضلا عن ذلك أن يملك هذا البرلمان المنتخب من الشعب سلطات فعلية وحقيقيه في مباشرة نشاطه ، فلا يقف سلطانه عند حد الاستشارة وابداء النصح والمشورة للسلطة التنفيذية ، وأهم مظهر من مظاهر السلطات الفعلية للبرلمان أن يكون له سلطات حقيقية في مباشرة سلطة التشريع فيملك حق اقتراح القوانين والموافقه عليها وكذلك الرقابه على أعمال السلطة التنفيذية .

((ثانيـــا))

تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة " دورية البرلمان "

++++++++++

من الثابت في النظام النيابي ان أعضاء البرلمان يمارسون السيادة باسم الشعب ولحسابه فقد تم اختيار هؤلاء النواب للتعبير عن رغباته وميوله وبعبارة أدق للتعبير عن الرأي العام واتجاهاته .

ويلزم لصدق هذا التعبير ان تكون عضوية البرلمان او بمعنى آخر مدة النائب موقوتة بمدة معينة حتى يتمكن الشعب من وقت لآخر مراقبة ممثليه اذا ما عادوا اليه بعد انتهاء مدة عضويتهم لتجديد الثقة بهم او عدم تجديدها .

هذا ويجب ان تكون مدة البرلمان معقولة ، فلا يجب الاسراف في اطالتها او تقصيرها اذ في اطالتها اضعاف لرقابة الشعب على نوابه ، وفي تقصيرها اضعاف لاستقلال البرلمان ويضاعف من خضوع النواب لناخبيهم .

((ثالثـــا))

النائـــب يمثـــل الأمـــة بأســـــوها

كان المبدأ السائد فى هذا الشأن أن النائب يمثل دائرته الانتخابيـــة فقـط ، وقد ترتبـعلى ذلك أنخضع النواب لارادة الناخبـين و رغباتهم عن طريـــق التعليمات الملزمه التى يتلقوها من ناخبيهم،او بالتهديد بعزلهم من النيابة و استبدالهـم بغيرهم قبل انتهاء مدتهم .

و نتيجة لما سبق لم يكـن النائب ينظر الى الصالح العام الا بالقدر الـــذى تتحقق معمصا لح ناخبيه فى دائرته المحلية .

لذا هجرت دساتير الدول تبنى هذا المبدأ واعتنقت مبدأ آخر كنته أن النائـــب يمثل الامة بأسرها لا جمهور دائرتـة الانتخابيه ، وقد ترتبـبعلى ذلك أن تغـــيرت مهمةالنائب فبات واجب عليه أن يؤثر المصلحةالعامة و يفضها على المصالح المحليـــة اى مصالح جمهور دائرته الانتخابية .

و قد ترتب على الاخذ بهذا المبدأ فضلا عن اهتمام النائب بالمصلحة العامه وايثارها على المصالح المحلية نتائج اخرى من أهمها .

١ــ أن النائب يكون حرا فى ابداء آرائه فلا يتقيد بـأيه تعليمات الزامية من قبل ناخبيه

٢ــ لا يجوز للناخبـين عزل النائب اثناء مده نيابته .

٣ــ لا يلزم النائب بتقديم حساب لناخبيه ، ولا يكون مسئولا مدنيا قبلهم .

٤ــ مخصصات النائب و مكافآته تدفع من خزانةالدوله ذاتها دون ان يتحملها جمهـــور ناخبيـــة .

((رابعـــــا))

اســـتقلال العضـــو عن جمهور ناخبيـــــه

يقوم النظام النيابى على استقلال أعضاء البرلمان فى ممارسة مهام العضويـــــه عن ناخبيهم اذ يقف دور هؤلاء الاخيرين عند حد انتخاب النواب دون الاشتراك معهم فى مهام السلطة كما هو الحال فى النظام الديمقراطى شبه المباشر كما سنرى ومن ثـــم فلا يكون للناخبـين حق الاعتراض على القوانين التى يوافق عليها البرلمان ، كما لا يملكـون حق عزل النواب طيلة مدة عضويتهم فى البرلمان كما لا يملكون ايضا حق المشاركة فى ابـــداء الرأى فى المسائل الهامـــه عن طريق نظام الاستفتاء الشعبى .

واذا كان مبدأ استقلال العضو عن جمهور ناخبيه متفرعا عن المبدأ السابق وهـــو ان النائب يمثل الامة باسرها .

فإنه يجب ان يلاحظ ان استقرار هذا المبدأ كان نتيجة تطور طويل أصاب العلاقـة التى تربـط النائب بجمهور ناخبيه . ولتبيان هذا التطور يجب ان نعرض بشىء مـــن التفصيـل للنظريات التى قيل بها فى هذا الخصوص .

النظريات التى قيل بها فى شأن تكييف علاقة النائب بالناخبـين :

هناك ثلاث نظريات فى هذا الخصوص إحداها نظرية قديمة قيل بها فى فرنســـا وانجلترا فى الازمنه القديمة وهى نظرية الوكالة الالزاميه أما النظريات الاخرى وهمـــا نظرية الوكالة العامه للبرلمان عن الامة ، ونظرية الانتخاب مجرد اختيار فقد قال بهمـــا الفقـه فى العصـر الحديـــث .

=أ = نظريـــة الوكالـــة الالزاميـــة :

ذهب الفقه القديم بشأن تكييف علاقة النائب بجمهور ناخبية الى الاستناد الـــى احكام عقد الوكاله فى القانون المدنى •

وعلى هذا النحو تصور هذا الفقه أن النواب فى البرلمان انما يرتبطـون بناخبيهم برابطة وكالة الزامية ومن ثم كان النائب وكيلا عن ناخبيه فى دائرته الانتخابية فقط •

وقد رتب الفقه على الاخذ بهذا النظر فى التكييف النتائج الآتية :

١ـ للناخبـين الحق فى أن يحددوا للنائب منهجا أو برنامجا محددا يسير عليــه فلا يحيد عنه ، ولهم حق اعطائه تعليمات ملزمة فى كيفيه تنفيذ الوكاله •

٢ـ ليس للنائب أن يخرج عن حدود الوكاله المعطاه لهم فاذا عرض موضوع للمناقشـــة داخل البرلمان ولم تتضمنه الوكاله كان عليه الامتناع عن المناقشة و ابداء الرأى • حتى يعود الى ناخبيه يستطلع رأيهم بشأنه و يتلقى منهم التعليمات •

٣ـ يكون للناخبـين الحق فى عزل نائبهم متى شاءوا قبل انتهاء مده الوكاله •

٤ـ يكون النائب مسئولا عن كيفية تنفيذ الوكاله قبل الناخبـين كما يحق لهؤلاء الاخرين حق مطالبه النائب بالتعويض عن كل خطأ و او تقصير يرتكبه فى شأن تنفيذ الوكالـه •

٥ـ يكون النائب ملكلفا بتقديم حساب عن عمله بشأن كيفية تنفيذ الوكاله قبل الناخبين •

٦ـ يتحمل الناخبون فـى الدائرة الانتخابية مصاريف الوكاله راتبا كان أو مكافأة ـ أو مصاريـف اخرى تكون قد تطلبتها • أعباء النيابة •

الوسيلة العمليه لتطبيق فكرة الوكاله الالزاميه :

درجت السلطة التنفيذية عندما تدعو الهيئات النيابية أن تحدد مسبقا المسائل والموضوعات محل المناقشة ، وعلى اثر هذا التحديد كان الناخبون يكتبون بشأنها تعليمات للنواب الذين يجب عليهم الالتزام بهما ، والا عدوا خارقين لمضمون الوكالة وبلغ من حرص الهيئات النيابية على التمسك بنظرية الوكالة الالزاميه أن كانت تطالب من النواب سند النيابة عند اول اجتماع لها .

ولكن كيف كان يضمن الناخبون احترام النواب لحدود وكالتهم المحدده لهم في سند النيابة ؟

الاستقاله على بياض :

لجأ الناخبون في سبيل كفالة احترام النائب لمضمون الوكالة الى فكرة الاستقالة على بياض وتتضمن هذه الفكرة الزام النائب بتحرير استقاله من منصبه مؤرخة بامضائه على الا تكون مؤرخه بتاريخ معين . ويتم ايداع هذه الاستقالة لدى لجنة معينة من الناخبين فاذا ما اخل النائب بتعهداته فانه يكون بذلك قد خالف احكام الوكالة مما يتيح للناخبين عزله من وكالته ، أى استقالته من منصبه النيابي قبل انتهاء مده نيابته . ويتحقق ذلك عن طريق قيام الناخبين بوضع تاريخ معين على الاستقالة التى أودعها لديهم ويتم ارسالها الى رئيس الهيئة النيابية ، وبذلك تعتبر الاستقالة وكأنها صادرة من النائب مباشرة وموجهه الى رئيس الهيئة النيابية فتبدو كالاستقاله التى يطلبها النائب بصفه شخصية وبذلك يتم للناخبين التخلص من النائب بقبول الهيئة النيابية لهذه الاستقالة .

وليس ثمت شك في ان وسيلة الاستقالة على بياض من شأنها ان تحول دون استقلال النواب وتحرير ارادتهم الامر الذى يؤدى الى الاضرار بالحياة النيابية نتيجة سعيهم لارضاء المصالح الخاصة للناخبين ولو تضمن ذلك اهمال واهدار للمصالح العامة .

محاربة فكرة الوكالة الالزامية و وسيلة تحقيقها :

من اجل ذلك هاجم الفقه بشدة نظرية الوكالة الالزامية وقامت الهيئات النيابية من الناخبين العملية بمحاربتها ٠

فلم تستلم بصحة التوكيلات الصادرة من الناخبين لنوابهم واقرت ببطلان الاستقالات على بياض وعدم الاعتداد بها ٠

ففي عام ١٧٨٩ قررت الجمعية التأسيسية الوطنية الفرنسية بطلان جميع التوكيلات رغم تمسك بعض النواب بها ٠ وقد قال ميرابو لهؤلاء النواب حينئذ " اذن ماعليكم اذا تمسكتم بفكرة التوكيلات الا ان تدعو توكيلاتكم تأخذ مقاعدكم و تعودا مطمئنين الى منازلكم "

وقد تكررت مسابقة رفض الهيئات النيابيه الفرنسيه لفكرة التوكيلات ومحاربة وسيله الاستقاله على بياض عدة مرات بعد ذلك حتى تم نبذ فكرة الوكاله مطلقا ليس فقط من جانب الهيئات النيابية و انما من جانب المشرع الفرنسي ايضا فنص في اعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ على انه " لا يجب على النائب قبول اية وكالة " و نص في دستور ١٧٩١ على عدم جواز اعطاء اية وكالة من جانب الناخبين ثم عاد المشرع الفرنسي و اكد هجر هذه الفكرة في قانون الانتخاب الصادر عام ١٨٧٥ بنصه على بطلان كل وكالة الزامية و اعتبارها كأن لم تكن

و أخيرا اذا كانت فكرة الوكالة الالزاميه قد لقيت مجالا لتطبيقها في وقت معين في فرنسا وانلجلترا حيث كان النواب يعتبرون ممثلين لدوائرهم الانتخابية دون أن يعتبروا ممثلين للأمة بأسرها غير أن هذه النظرية قد تم هجرها فابتدع الفقه نظرية جديدة هي نظرية الوكالة العامه للبرلمان و أضحى النائب تبعا لها يمثل الامه باسرها ٠

تقدير هذه النظريـــة :

عيب على هذه النظرية استناد ها في تفسير علاقة النائب بناخبيه الى قواعـــد الوكاله العاديه المقرره في القانون الخاص و رتبت على هذه العلاقة آثار تفقد الوكاله طبقـــا لاحكام هذا القانون مع ان العلاقة بين النائب و ناخبيه تعد من روابط القانون العام لا مـــن روابط القانـون الخاص •

كما أن هذه النظرية تجعل من النائب آله صماء في يد ناخبي دائرته ، الامـــر الذى يجعل من النائب مقيدا في ممارسة عمله البرلماني بتحقيق مصالح دائرتـه الانتخابيـــة دون المصالح العام •

- ب - نظرية الوكالة العامة للبرلمان :

تفترض هذه النظرية - كنظرية الوكاله الالزاميه - وجود عقد وكاله ولكن هذه الوكاله ليست وكاله بـين النائب و ناخبيه في دائرته الانتخابية ولكنها وكاله عامة للبرلمان عن الامـــة بجميع طبقاتها و هيئاتها • وبذلك يصبح البرلمان وكيلا عن الامة في مجموعها بوصفهـــا وحدة مجردة عن الاشخاص المكونين لها : واصبح النائب تبعا لذلك وكيلا و ممثلا عن الامة بأسره لا عن دائرته الانتخابية •

و هذا النظرية ترتد بأصولها الى نظرية سيادة الامة ، تلك النظرية التى تـــرى في الامة وحده مجردة وان سيادتها تكون وحدة غير مجزأة وما دام أن البرلمان يمارس هذه السيادة نيابة عن الامة فان الوكالة بـين البرلمان والامة لا تكون الا وكالة عامه •

و يترتب على الاخـذ بنظرية الوكالة العامة للبرلمان نتائج مغايرة للتلك الـــتى ترتبت على نظرية الوكالة الالزامية السابق التنويه عنها ومن ثم تجمل هذه النتائج فيما يلـى :-

١ ـ النائب لا يمثل دائرته الانتخابيةولكنه يمثل الامه بأسرها •

٢ ـ يجب على النائب أن يراعى الصالح العام لانه يكون ممثلا للامه بأسرها ، واذا كان عليه أن يراعى المصالح المحليه لدائرته الانتخابية فلا يكون ذلك الا بالقدر الذى يتحقق فيه الصالح العام •

٣ ـ مادام ان النائب يمثل الامة بأسرها فيكون مستقلا فى ابداء رأيه عن آراء ناخبيه ولا يكون لهؤلاء الأخيرين حق اعطاء تعليمات او توجيهات الزامية للنائب •

٤ ـ لا يجوز للناخبين عزل النائب طيلة مدة عضويته بالبرلمان لان النائب لا يمثل الناخبين فى دائرته الانتخابيه فقط وانما يمثل الامه بأسرها •

٥ ـ لا يلتزم النائب بتقديم حساب لناخبيه كما لا يسأل مدنيا قبل ناخبيه عن كيفية آدائه لمهمته السياسية •

٦ ـ تتحمل خزانة الدوله ما يتقاضاه النائب من راتب أو مكافأة •

وقد طبقت هذه النظريه فى فرنسا عقب قيام الثوره نتيجة لذيوع نظرية سيادة الامة وتبعا لذلك نص الدستور الفرنسى الصادر عام ١٧٩١ فى مادته الرابعه على أن النواب ليسوا ممثلين للاقاليم التى ينتخبون عنها ، بل هم ممثلون للامه جميعها ، ولا يمكن بالتالى اعطاؤهم ايه وكاله •

وقد حذت الدساتير الفرنسية اللاحقه حذو الدستور السابق فتضمنت النص على أن النواب يمثلون الأمه بأسرها وليس ناخبى دوائرهم فقط •

تقدير هذه النظرية :

تميزت هذه النظرية عن سابقتها (نظرية الوكالة الالزامية) فى أنها عملت على تحرير النائب من تبعيته لناخبيه حيث تضمنت هذه النظرية مبدأ أن النائب يعتبر ممثلا للامة بأسرها لا ممثلا لناخبى دائرته فقط •

غير ان هذه النظرية لم تخل من نقد ، فعيب عليها انها تقوم على أساس المجاز والافتراض لا على أساس الحقيقه و الواقع و تأسيس ذلك ان البرلمان لا يمثل فى حقيقه الامر سوى اغلبية الناخبين و ليس الأمة بأسرها او الشعب بأسره مما لا يمكن معه اعتبار البرلمان هو الممثل للامة و او الشعب بأسره .

وقد عيب على هذه النظرية ايضا انها وان عملت على تحرير النواب من التبعية لناخبيهم الا أن الاخذ بها يؤدى الى ان يكون البرلمان مقيدا برغبات الامة اوالشعب ، وفى ذلك كما يقول مرتلى خطر على الصالح العام فى الحالة التى يتبين فيها ان رغبات الامة اوالشعب تتجه اتجاها خاطئا اوخطرا .

و قد عيب على هذه النظرية فضلا عن ذلك تعارضها وعدم اتفاقها مع الواقع اذ قد يوافق البرلمان فى كثير من الحالات على بعض القوانين اوالمشروعات التى لا تكون موضع رضاء الرأى العام و من ثم فان الاخذ بهذه النظرية يؤدى الى اعتبار هذه القوانين والمشروعات باطلة لخروجها عن مضمون الوكاله التى منحتها الامة للبرلمان وهذا ما لا يمكن القول به لتعارضه والواقع العملى .

= جـ = نظرية الانتخاب مجرد اختيار :

لا يرى انصار هذه النظرية ان هناك علاقة وكالة تربط بين الناخب والنائب كما هو الحال فى نظرية الوكالة الالزاميه ، او بين اللامة والبرلمان كما هو الحال فى نظرية الوكالة العامة للبرلمان .

و انما يرى انصار هذه النظرية ان الانتخاب لا يعدو ان يكون مجرد اختيار من جانب الناخبين لأشخاص النواب الذى يتوافر فيهم خصائص وسمات معينه تمكنهم من الاضطلاع بمهام الحكم .

وعلى هذا النحو تنحصر مهمه الناخبين فى الواقع باختيار الفئة التى تكون جديرة

بالقيام بمهمة الحكم ،وعلى اساس تميزهم عن غيرهم بسمات تتصل بالنزاهه والعلم والثقافة والفضيلة .

تقدير هذه النظرية :

اذا كانت هذه النظرية قد عملت على تحرير النائب من التبعية لجمهور ناخبيه ،وعلى تحرير البرلمان من التبعية لرغبات الامة واتجاهاتها حيث لا يستهدف البرلمان في تشريعاته سوى الصالح العام حتى ولو تعارضت هذه التشريعات مع رغبات الامة .

الا ان هذه النظرية لم تخل هي الأخرى من نقد فعيب عليها انها لا تعبر تعبيرا صحيحا عن الواقع ، فهي تنكر كل صلة اورابطة تقوم بين الناخبين والنواب ، وكل نظرية على حد قول الاستاذ / برتلمي . لا تعمل حسابا للواقع اى لوجود هذه الروابط هي نظرية غير سليمه،ففي النظام النيابي تفترض الدساتير عادة وجود علاقات وروابط مستديمة بين اعضاء البرلمان وجمهور الناخبين ويتبدى ذلك في تضمن الدساتير لمبدأ دورية تجديد انتخاب البرلمان ،ومبدأ حل البرلمان لمعرفة رأى الناخبين ، هذا فضلا عن الاقرار بوجود الصله الدائمه المستمرة بين النواب و جمهور ناخبيهم لضمان اعادة انتخابهم

وفي رأينا : أن العلاقة التي تربط النائب بناخبيه لا يجب تكييفها على اساس قانوني بحت اذ هي علاقة سياسيه وليست بعلاقة قانونيه ومن ثم يجب كما يقول الاستاذ بوتلمي أن لا نلجأ الى الانظمه القانونيه المعروفه في القانون الخاص كنظرية الوكاله لتكييف علاقة النائب بالناخبين والقول تبعا لذلك ان النائب يكون بمثابة الوكيل بالنسبة لجمهور ناخيبة لذلك قيل ان العلاقة بين النائب وجمهور ناخبيه تعد في الحقيقه ضربا من ضروب الفن السياسي الذى يتحقق بواسطته التوازن و التعارف بين البرلمان والشعب ،وأساس ذلك ان البرلمان وان كان مقيدا اساسا بتحقيق رغبات الشعب و ميوله الا انه لا يمكن انكار وجوب ان يكون للبرلمان قسطا من الاستقلال بأن لا يكون تابعا للرأى العام بصورة عمياء

خاصه وقد يتجه الرأى العام اتجاها خاطئا الأمر الذى يجب على البرلمان عدم مسايرته فى هـذا الاتجاه و يضع نصب عينيه مايراه محققا للصالح العام .

و يلاحظ ان تحقيق الانسجام و التعاون بين الشعب والبرلمان أمر يختلف من دوله لأخرى تبعا لمدى نضج الشعب السياسى ومدى الظروف التى تعيش فيها كل دوله .

لذلك لا غرابة ان نجد تباعدا بين الانظمه النيابيه المعاصرة وذلك النظام النيابى الذى تصوره رجال الثوره الفرنسية أى بين النظام النيابى فى واقعه العملى و بنائه النظرى .

١ ـ فقد اصبح للناخبين تأثير كبير على النواب واصبحت العلاقة بين النائب والناخبين علاقة خضوع تتمثل فيما يباشره الاخيرين على النائب من سلطة في الرقابة والتوجيه ، فلا يجد النائب مناصا من هذه التبعية حرصا منه على الرغبة في تجديد البيعة بانتخابه وبذلك لم تعد القاعدة هى استقلال النواب بناء على نظرية ان الانتخاب يكون مجرد اختيار يقف فيها مهمة الناخبين عند حد الاختيار للنـواب.

٢ ـ اهتزت القاعدة الاساسية التى كان يقوم عليها النظام النيابى فى بنيانه النظـرى (وهى ان النائب يمثل الامة بأسرها) . فاضحى النائب يمثل الى حد كبير ناخبى دائرتـه ويعمل لما فيه صالح الجماعة اى الامـة .

٣ ـ اصبحت فكرة ان الامة وحدة متجانسه و مجردة فكرة نظرية فلسفية وذلك بنشوء ظاهـرة تعدد الطبقات فى المجتمع و تعدد المصالح حيث صارت كل طبقة تعمل لما فيـه صالحها حتى لو تعارض ذلك ومصالح الطبقات الاخرى .

٤ ـ كما وان ظهور فكرتا التمثيل النسبى وتمثيل المصالح قد عملتا على اهتزاز بنيان هيكـل النظام النيابى فى صورته التقليديه اذ يقوم نظام التمثيل النسبى على اساس تمثيـل الاقليمات ويقوم نظام تمثيل المصالح على اساس تمثيل طبقات معينه من المواطنين وهـذا ما يتعارض وما يقوم عليه النظام البرلمانى من ان النائب يمثل الامة بأسرها .

ازاء ذلك وازاء ظهور فكرة الشعب كحقيقة اجتماعية ورغبة فى تحقيق المزيد من اشـتراك الشعب فى شئون الحكم التجأت الكثير من الدول الى الاخذ بنظام الديمقراطية شـبه المباشـرة .

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة

قلنا ان الديمقراطية السليمة - من الوجهة النظرية - هي الديمقراطية المباشرة حيث يشترك من لهم حق ممارسة الحقوق السياسية من افراد الشعب في ممارسة شئون الحكم . غير ان استحالة الاخذ بهذه الصورة من صور الديمقراطية من الناحية العملية ، فضلا عما ادت اليه من نتائج غير سليمة ان اتجهت الدول الى الاخذ بنظام الديمقراطية النيابية .

على ان نظام الديمقراطية النيابية لم يسلم هو الآخر من سهام النقد اذ يتطلب أن يكون الرأى العام على درجة كبيرة من الوعى والادراك حتى يستطيع فرض رقابته على البرلمان اذ يقف دور الشعب في هذا النظام عند اختيار نوابه وممثليه في البرلمان دون اى اشتراك حقيقى في ممارسة شئون الحكم الامر الذى قد يؤدى الى ابتعاد هذا النظام عن جوهر الديمقراطية بالمعنى السابق دراسته وهو حكم الشعب .

لذا اتجهت كثير من الدول الى الاخذ بنظام وسط يجمع بين الديمقراطية المباشرة وبين الديمقراطية النيابية الا وهو نظام الديمقراطية شبه المباشرة .

فاذا كانت الديمقراطية المباشرة تقتضى ان ينفرد الشعب بمزاولة مظاهر السيادة ، واذا كانت الديمقراطية النيابية تقتضى ان يقتصر الشعب على انابة ممثلين عنه في البرلمان لمزاولة مظاهر السيادة دون اى اشتراك من جانبه . فان الديمقراطية شبه المباشرة تقوم على اساس وجود برلمان منتخب ينوب عن الشعب ويعمل باسمه ولحسابه. وهذا هو مظهر الديمقراطية النيابية ولكن مع وجوب الرجوع الى الشعب نفسه باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات في الكثير من الامور الهامة وهذا هو مظهر الديمقراطية المباشرة .

لذلك قيل بحق ان نظام الديمقراطية شبه المباشرة تجعل من هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة بجانب السلطات الثلاث التقليدية . التشريعية والتنفيذية والقضائية . اذ يباشر الناخبين بعض مظاهر السيادة على نحو ايجابي .

واذا كان النظام الديمقراطي شبه المباشر قد تم الاخذ به في القرن الماضي في سويسرا وفي الولايات المتحدة الامريكية ، الا ان هذا النظام لم يكتب له الرواج والانتشار في التطبيق الا في القرن الحالي وبصفة خاصة بعد الحربين العالميتين .

ويعزو الفقه علة انتشار هذا النظام ورواجه الى الاعتبارين التاليين :

١ ـ انتشار التيار الديمقراطي وتضاعف الوعي السياسي لدى المواطنين نتيجة انتشار التعليم . الامر الذى ادى بهم الى المطالبة بالاشتراك الفعلي في ممارسة شئون الحكم والرجوع اليهم لاخذ رأيهم في المسائل الهامة .

٢ ـ الرغبة في اصلاح ما اسفر عنه تطبيق النظام النيابي البحت من عيوب ومساوئ ، وفي وضع حد لاستبداد الهيئات النيابية وتجاهلها لرغبات الناخبين .

لهذين الاعتبارين اقتضى الامر الاخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة وبدأت الدول تتجه صوب تقرير مظاهرة في دساتيرها حتى بات النظام الديمقراطي المباشر هو النظام الشائع التطبيق واضحى النظام الديمقراطي النيابي آخذا في الانحسار والتقلص .

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة :

تتعدى مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة او بمعنى آخر مدى اشتراك الشعب مع البرلمان في تولى الشئون العامة في ستة :

اولا ـ الاستفتاء الشعبي .

ثانيا ـ الاقتراح الشعبي .

ثالثا ـ الاعتراض الشعبي .

رابعا ـ اقالة الناخبين لنائبهم .

خامسا ـ الحل الشعبي .

سادسا ـ عزل رئيس الجمهورية .

وقبل ان نعرض لدراسة هذه المظاهر الست ينبغي ان يكون باديا للذهن انه لا يتحتم الاخذ بهذه المظاهر جميعها حتى يوصف النظام بانه نظاما ديمقراطيا شبه مباشرا، وانما يكفي ان يتضمن النظام واحدا او اكثر من هذه المظاهر.

اولا الاستفتاء الشعبي

يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأى الشعب في أمر من الامور حيث يعرض هذا الامر على الناخبين لاخذ اصواتهم بلا او بنعم او بكلمة موافق او غير موافق .

الصور المختلفة للاستفتاء الشعبي :

للاستفتاء صور مختلفة وهذا الاختلاف مرده اختلاف اساس النظرة في الدراسة . فهو يختلف تبعا لمدى موضوع الاستفتاء ، ومدى وجوب اجرائه، ومدى الالتزام بنتجيته، ومدى الوقت المحدد لاجرائه .

وعلى ضوء هذه الضوابط حسب ترتيبها يمكن تبيان الصور المتباينة للاستفتاء على النحو التالي :

١ ـ الاستفتاء التشريعي والاستفتاء الدستوري والاستفتاء السياسي :

ينقسم الاستفتاء من حيث الموضوع الى استفتاء تشريعي واستفتاء دستورى واستفتاء سياسي. فاذا كان مضوع الاستفتاء مشروع قانون عادى ، كان الاستفتاء تشريعيا، واذا كان موضوع الاستفتاء وضع دستور او تعديله كان الاستفتاء دستوريا أما اذا كان موضوع الاستفتاء يتعلق باقرار خطة معينة او باتباع سياسة جديدة كان الاستفتاء سياسيا .

٢ ـ استفتاء اجبارى واستفتاء اختيارى :

ينقسم الاستفتاء من حيث وجوب اجرائه الى استفتاء اجبارى او إلزامي واستفتاء اختيارى او جوازى ويقوم هذا التقسيم على اساس اجبار اوعدم اجبار السلطة المختصة على اجرائه . فيكون الاستفتاء اجباريا اذا الزم الدستور السلطة المختصة بعرض الامر على الشعب لابداء رأيه فيه .

ومثال ذلك ان ينص الدستور على ضرورة استفتاء الشعب في أمر تعديل الدستور في هذه الحالة لا يمكن اقرار التعديل الا اذا تم استفتاء ووافق عليه .

ويكون الاستفتاء اختياريا اذا ما ترك الدستور للسلطة المختصة حرية التقدير في اجراء الاستفتاء او عدم اجرائه فيكون الامر حينئذ جوازيا لها .

ومثال ذلك ان يجعل الدستور اجراء الاستفتاء امرا مرهونا بارادة رئيس الدولة او البرلمان . بأن يبيح الالتجاء اليه بناء على طلب من رئيس الدولة او عدد معين من اعضاء البرلمان او حتى بناء على طلب عدد معين من افراد الشعب.

٣ ـ استفتاء ملزم واستفتاء استشارى :

ينقسم الاستفتاء من حيث القوة الالزامية لنتيجته اى تبعا للقوة الالزامية للرأى الذى يبديه الشعب الى استفتاء الزامى واستفتاء استشارى .

ويكون الاستفتاء الزاميا اذا قيد الدستور السلطة التي تقوم باجرائه بنتيجته، اى ان يكون رأى الشعب ملزما في خصوص الاستفتاء فتعمل السلطة المختصة على تقريره .

ويكون الاستفتاء استشاريا اذا لم يقيد الدستور السلطة التي تقوم باجراء الاستفتاء بنتيجته، ومن ثم فلا يكون رأى الشعب ملزما في خصوص الاستفتاء ويكون للسلطة المختصة سلطة تقديرية في الاخذ به او عدم الاخذ به .

على أنه اذا كان الاستفتاء ينقسم الى استفتاء الزامى وآخر استشارى من حيث الالتزام بنتيجته . فانه يلاحظ عملا ان الحكومات الديمقراطية لا تخالف رأى الشعب حتى لو كان الاستفتاء اختياريا من الناحية القانونية بالنسبة للسلطة المختصة .

٤ ـ الاستفتاء السابق والاستفتاء اللاحق :

ينقسم الاستفتاء الشعبى من حيث وقت اجرائه او استعماله الى استفتاء سابق واستفتاء لاحق.

ويعتمد هذا التقسيم على اساس اجرائه او استعماله بالنسبة الى عملية اعداد القانون وصياغته وتحضيره .

ويكون الاستفتاء سابقا اذا اجرى قبل اعداد القانون وصياغته وتحضيره،ومن ثم يكـــون هذا الاستفتاء واردا على المبدأ فقط الذى يدور حوله التشريع وتقوم الحكومة او البرلمـــان بعد ذلك بتحضير مشروع القانون وعرضه على البرلمان لاقراره .

ويكون الاستفتاء لاحقا (وهذا هو الغالب) اذا اجرى الاستفتاء بعد اعداد القانون واقراره من جانب البرلمان . فان وافق عليه الشعب نفذ ،وان لم يوافق عليه لن يكتب لـــه النفاذ الامر الذى يمكن تشبيهه بحق رئيس الدولة في التصديق على مشروعـــات القوانين التي يقرهـــا البرلمان فان وافق عليها نفذت وان لم يوافق عليها لن يكتب لها النفاذ .

ثانيـــــا
الاقتراح الشعبـــــي

في هذه الحالة يساهم الشعب مساهمة فعالة في امور التشريع ويتبدى ذلك في ان يتولى عدد معين من أفراد الناخبين يحدده الدستور بتقديم اقتراح مشروع قانون على البرلمـــان لمناقشته . فاذا استوفى الاقتراح ما يتطلبه الدستور من شروط التزم البرلمان بمناقشته . فـان وافق عليه البرلمان صدر القانون ،وان لم يوافق عليه فان الدساتير تنص عادة على وجوب عرضـه على الشعب لاستفتائه فيه . او يوجب على البرلمان ان يتقدم للشعب بمشروع اخر حتى يختـار احد المشروعين ،ولذلك قيل ان رفض اقتراح الشعب يؤدى حتما الى الاستفتاء الشعبي .

وللاقتراح الشعبي صورتان :

الاولى : ان يتقدم الناخبون للبرلمان بمشروع القانون على هيئة قانون مقسم ومبوب مادة مادة وفقرة فقرة ويطلق على هذه الصورة الاقتراح الكامل او المبوب .

الثانية : ان يتقدم الناخبون للبرلمان بالمبدأ اوالفكرة المراد التشريع فيها دون صياغتها في شكل قانون ،ويطلق على هذه الصورة بالاقتراح غير الكامل وغير المبوب .

وننوه في هذا الخصوص الى انه اذا كانت الدساتير تشترط ان يكون الاقتراح موقعا عليه من عدد معين من الناخبين ،فانه لايلزم ان يتوافر فيه شكلية معينة فلا فرق بين ان يصـــاغ

الاقتراح في شكل قانون او ان يقدم في صورة فكرة او مبدأ . وهذا امر بديهي اذ ان تقديم الاقتراح في شكل قانون يحتاج الى درجة عالية من الثقافة والخبرة القانونية وهذا ما تفتقده الغالبية العظمى من افراد الشعب ، اذ لا يتصور ان يكون جميع الناخبين من رجال القانون .

ثالثــــا
الاعتـــــراض الشعبـــي

الاعتراض الشعبي هو حق يمنح لعدد معين من الناخبين في خلال مدة معينـــــة في الاعتراض على قانون اصدره البرلمان .

ويترتب على ذلك انه اذا لم يستعمل الناخبين حقهم في الاعتراض خلال المدة التـــي عينها الدستور سقط حقهم في ذلك واعتبر هـذا بمثابة الموافقة الضمنية على القانون الـــــذي اصدره البرلمان .

اما اذا تقدم الناخبون بالاعتراض فلا يترتب على ذلك سقوط القانون وانما يتعين علـــى البرلمان عرضه على الشعب لاستفتائه فيه.ومن ثم فالاستفتاء الشعبي يعد هنا نتيجة محتومـــــة للاعتراض الشعبي وعلى هذا النحو فالاعتراض الشعبي لا يعدو ان يكون مجرد طلب موجـــــه من عدد معين من الناخبين بوجوب عرض القانون المعترض عليه للاستفتاء الشعبي ومن ثـــم يتوقف مصير القانون هنا على نتيجة الاستفتاء .

بناء على ما تقدم يختلف الاعتراض الشعبي عن الاستفتاء الشعبي ، ذلك انه فـــــي الاستفتاء الشعبي يعرض القانون على الشعب لاستفتائه فيه بالموافقة او بالرفض مع ما يترتـــــب على رفض الشعب للقانون من عدم نفاذه ، اما في الاعتراض الشعبي فيظل القانون المعتـــــرض عليه موقوفا نفاذه طيلة فترة الاعتراض التي حددها الدستور فاذا لم يعترض عليه عد ذلـــــك بمثابة اقرار ضمني من الشعب بالموافقـــــــة .

رابعـــــــا
حق الناخبين في اقالة النائـــــب

قد تقـــرر الدساتير لعدد معين من الناخبين أن يطلبوا اقالة نائبهم قبل انتهاء مدة نيابته ،وهذا العدد (عدد الناخبين) تحدده الدساتير عادة بالربع او الخمس بالنسبة لعدد الناخبين فـي الدائرة ويترتب على طلب الاقالة ان يعاد الانتخاب في الدائرة الانتخابية التي يتبعها الناخبون ،ويجوز للنائب الذى اقيل ان يعيد ترشيح نفسه . فاذا اعيـــد انتخابه تحمل مقترحوا اقالته مصاريف المعركة الانتخابية كجزاء لهم .

ونظرا لخطورة هذا الامر بالنسبة للنائبين ولاستقرار الحياة النيابية تشتـــرط الدساتير التي تأخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ان يكون طلـــب الاقالة مصحوبا بدفع كفالة مالية معينة حتى لا يسىء الناخبون استخدام هذا الحـــق ،وحتى لا يستعملونه كسلاح يسلطونه على النائب لتحقيق مصلحة خاصة او مـآرب ذاتـــي. ولا جدال في اشتراط الدستور تحمل النـاخبين طالبي الاقالة مصاريف الانتخاب او دفع كفالـــة مالية يفقدها الناخبون اذا ما فاز النائب المقال في المعركة الانتخابيـــة يجعل الناخبون لا يقدمون على استعمال هذا الحق الا اذا كانوا على ثقة في ان النائب المراد اقالته قد فقد الثقة والاعتبار من جانب الجزء الاكبر من افراد دائرته الانتخابيـــة

خامســـــا
الحـــل الشعبـــي

يقصد بالحل الشعبي حق الشعب في حل المجلس النيابي بأسره ويكون ذلـك بناء على طلب عدد معين من الناخبين يحدده الدستور وعندئذ يعرض الامر على الشعـــب للاستفتاء فاذا وافق انحل المجلس وتجرى انتخابات جديدة لتشكيل المجلس الجديـــد اما اذا رفض الشعب امر الحل عد ذلك بمثابة اعادة للثقة بالمجلس النيابي .

وبديهي ان العزل هنا لا يقتصر على عضو او اكثر كما في حالة اقالة الناخبين لنائبهم وانما يشمل العزل جميع اعضاء المجلس النيابي اى المجلس النيابي بكامل هيئته .

ولا زال هذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يجد تطبيقه في بعض الولايات السويسرية اذ تجيز دساتيرها حل مجالسها النيابية حلا شعبيا .

سادسا
عزل رئيس الجمهورية

تجيز بعض الدساتير للشعب حق عزل رئيس الجمهورية ونظرا لخطورة استعمال هذا الحق لم تطلق الدساتير استعماله دون قيد اوحد ، وانما قيدته بشروط معينة .ومثال ذلك ما قرره دستور فيمر ١٩١٩ من جواز عزل رئيس الجمهورية بيد ان ذلك مرهون بقيدين

١ ـ ان يكون طلب العزل موقعا عليه من عدد محدد من الناخبين .

٢ ـ ان يوافق على هذا الطلب مجلس الريشستاغ ،باغلبية الثلثين (اى باغلبية خاصة)

على انه لا يترتب على اتمام هذين الاجراءين عزل رئيس الجمهورية ، وانما كل ما يترتب على اتمامهما مجرد امتناع الرئيس عن مباشرة عمله .

يعرض بعد ذلك امر العزل على الشعب لابداء رأيه في الاستفتاء فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة تم عزل الرئيس اما اذا جاءت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة عد ذلك بمثابة تجديد الانتخاب رئيس الجمهورية وتم حل مجلس الريشستاغ .

واذا كانت الدول قد اتجهت للأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة فليس معنى ذلك ان هذا النظام منزه عن العيوب ، فهو ككل نظام سياسي له مادحيه لما يتضمنه من حسنات ومزايا ،وله ناقديه لما يتضمنه من مغامز وعيوب .

حسنات ومزايا الديمقراطية شبه المباشرة :

يجمل الفقه حسنات ومزايا الديمقراطية شبه المباشرة فيما يلي :

١ - تعد الديمقراطية شبه المباشرة أقرب الى المثل الاعلى للديمقراطية من النظام البرلماني . اذ يقف دور الناخبين في هذا النظام الاخير عند انتخاب النواب فلا يكون للناخبين سوى السيادة الاسمية ، اما السيادة الفعلية فتكون للبرلمان، اما في النظام الديمقراطي شبه المباشرة فيشارك الناخبين النواب في ممارسة شئون السلطة وبصفة خاصة عن طريق الاستفتاء الشعبي .

٢ - يؤدى نظام الديمقراطية شبه المباشرة الى الحيلولة دون سيطرة الاحزاب واستبدادها . اذ يتم توزيع السلطة في هذا النظام بين البرلمان والشعب فيستطيع هذا الاخير الاعتراض على اعمال الاغلبية الحزبية داخل البرلمان اذا ما عن لها الاستبداد بالحكم .

هذا فضلا عن ان الناخب حينما يشارك في الاستفتاء انما يعمل وفقا لضميره وتفكيره الخاص وليس تبعا لرغبات الحزب الذى يتبعه وميوله .

٣ - يعمل نظام الديمقراطية شبه المباشرة على ان تكون التشريعات اكثر اتفاقا مع ميول الشعب وتعبيرا عن رغباته فيكتب لها الثبات وطول البقاء .

٤ - يؤدى الاخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر الى تحقيق الثبات والاستقرار للنظام السياسى ، ومفاد ذلك ان سلطة التشريع تقع اساسا في ظل النظام البرلماني على عاتق الهيئة التشريعية والحكومة فاذا ما اساءت احدى هاتين الهيئتين استعمال هذه السلطة فان ذلك قد يؤدى الى احداث قلاقل غير مرضية للنظام السياسى نتيجة تذمر الشعب ومقاومته للقوانين غير العادلة والتى لا تحقق رغباته .

اما في النظام الديمقراطي شبه المباشر فيستطيع الشعب تحقيق رغباته وتنفيذها بطريق سلبى عن طريق رفضه لهذه القوانين عن طريق الاستفتاء الشعبي حينما تعرض عليه لاقرارها . او عن طريق الاعتراض الشعبي عندما تتاح له فرصة الاعتراض عليها وبذلك يتحقق في ظل نظام الديمقراطية شبه المباشرة الثبات والاستقرار اللازمين لكل نظام سياسى .

مغامز وعيوب الديمقراطية شبه المباشـــرة :

يجمل الفقه مغامز وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة فيما يلي :

١ ـ قيل ان نظام الديمقراطية شبه المباشرة يعيبه ـ كما عيب على نظام الديمقراطيـة المباشرة ـ نقص الكفاءة لدى اغلبية افراد الشعب وعدم قدرتها على القيام بمشاركـــة البرلمانات في ممارسة شئون الحكم،لذلك كان قيل ان ضرر اشتراك الشعب مع البرلمان في الحكم اكبر من نصفه حتى ان بعض الفقهاء الانجليز قد وصفوا هذا النظام بانه يحمل الجهـــل محل الدراية والعلم " .

وهذا القول مردود بأنه إن صح عدم توافر الدراية والخبرة الكافية لدى افراد الشعب بالنسبة للمسائل الدقيقة والفنية كالمعاهدات وامور الميزانية،فأن كثيرا من المسائل الهامة لا تحتاج الا لخبرة عامة ، فلا محل لحرمان الشعب من الاشتراك في امرها.هذا فضـــلا عن ان الثقافة والمعرفة امر يختلف من شعب لآخر ومن ثم فلا يجب ان نسحب هذا النقـــد ونعممه على الشعوب التي تلقت قسطا معينا من النضج العلمي والثقافي والخبرة السياسيــة.

٢ ـ كما قيل ان تصويت الشعب على القوانين لا تسبقه مناقشات كافية كتلك التـــي تجرى داخل المجالس النيابية غير ان ذلك مردود عليه بأن وسائل الاعلان والصحافـــة قد كفلت الى حد كبير هذه المهمة ونرى اليوم اجهزة التليفزيون والراديو والصحافة تعمل علـى تنوير الشعب ومده بالمعلومات قبل اشتراكه بالدلو برأيه في المسائل الهامة،فتبين لـه وجهات النظر وتحدد له المواقف المتباينة .

٣ ـ وقد قيل ان دعوة الشعب للاشتراك في المسائل العادية مضيعة لوقتـــه وتعطيل لاعماله الامر الذى يحمل الافراد علـــى الهروب من تلبية هذه الدعوة بسبـــب المشقة وتحمل نفقات كبيرة خاصة اذا كبر حجم الدولة واتسعت مساحتها.

ولكن يرد على ذلك بانه يمكن قصر الاستفتاء الشعبي على المسائل الهامة دون المسائل العادية هذا فضلا عن ان الثابت عملا ينكر هذا الادعاء.وقد اثبتت التجارب مدى حرص المواطنين على الاشتراك بانفسهم في المسائل السياسية بصفة خاصة بعد حرمـــان طال مداه من التمتع بالحقوق السياسية .

٤ ـ كما قيل ان الديمقراطية شبه المباشرة من شأنها ان تعرض الشعب ـ وهو بشأن اشتراكه في المسائل العامة ـ للخضوع لتأثير رجال الدين والرجعيين فتصدر القرارات في النهاية معبرة عن رغبة هؤلاء الاخيرين دون ان تكون معبرة تعبيرا صادقا عن اماني وآمال الشعب الحقيقي .

على ان هذا القول مردود ذلك انه ان صح هذا الادعاء بالنسبة للشعوب القديمة والمتخلفة ، فلا نخال ذلك بالنسبة للشعوب المعاصرة ذات الوعي الكامل والحساسية السياسية ، الامر الذى يصعب التأثير فيها على الشعب.ونحن اذ امعنا النظر لا تضح لنا ان هذا القول ـ وهو زعم التأثير على افراد الشعب من جانب القلة من رجال الدين او اصحاب النفوذ ـ يمكن تصوره . بالنسبة للبرلمان ذاته بصورة اقوى واشد .اذ يسهل التأثير على اعضاء البرلمان وهم قلة بطبيعة الحال من رجال الحكومة ورجال المال ومراكز القوى وبصورة عامة ممن لهم مصلحة في الابقاء على الحالة السائدة ووقف سير عجلة التقدم في البلاد

٥ ـ واخيرا قيل في النهاية ان اشتراك الشعب في امور التشريع من شأنه الاقلال من اهمية البرلمان بل والتحقير من شأنه،الامر الذى يجعل الهيئات التشريعية لا تعير عناية كاملة لامور التشريع .

وهذا القول في نظرنا وان اصاب جزءا من الحقيقة الا انه على اى حال لم يصب الحقيقة كلها . صحيح ان اشراك الشعب مع هذه الهيئات في امور التشريع يتضمن تكثيف لاهمية الشعب وابراز لمكانته وبالتالى تقليل من اهمية البرلمان ومكانته،الا انه يلاحظ ان هذا التقدير مرده الشعب نفسه وباعتباره الصاحب او المالك الفعلى للسيادة . الامر اذن لا يخرج عن عودة بالسلطة الى مصدرها الا وهو الشعب فتغدو سيادته سيادة فعلية بعد ان كانت اسمية .

الواقع ان الامر لا يتعلق بنقصان مظاهر السيادة التى يمارسها البرلمان لصالح الغير،وانما كان ذلك لصالح صاحب السيادة الاصيل الا وهو الشعب وهذا ما يملكه الاخير دون

الامر اذن لا يتعلق بتحقير من شأن الهيئات النيابية كما يدعى ناقدى هذا النظام وانما يتعلق بتقليص وانكماش لمظاهر السيادة التي تباشرها هذه الهيئات لصالح صاحـــــب السيادة.أو ان شئنا ان نكون احسن تعبيرا قلنا ان هناك اشتراك بين الشعب ذاته والهيئات النيابية وهو عين ما يقوم عليه نظام الديمقراطية شبه المباشـــــرة .



القسم الثانـــــي

الصور الرئيسـية للانظـمة السياسية المعاصرة

قلنا في مقدمـة هذا المؤلف ان الأنظمة السياسية المعاصرة تتضمّـن نوعين. أولهما الأنظمة الديمقراطية، وثانيهما الأنظمة الدكتاتورية .

وتنقسم الأنظمة الديمقراطية بدورها الى نوعين رئيسيين : النوع الأول ويشمل الأنظمة الديمقراطية الغربية او التقليدية اى تلك التي تستنـد على فلسفة الثوره الفرنسية وتقوم على مبدأ الفصل بين السلطات . امّا النوع الثاني فيشمـل الأنظمة الديمقراطية الاشتراكية اى تلك الانظمة التي تستنـد على الفلسفـة الماركسيـة .

وسـوف نتناول بالتوالي دراسـة الانظمـة الديمقراطية بنوعيهـا ثـم الانظمة الدكتاتورية ، وعلى هذا النحو سوف نقسم هذا القسم الى ابواب ثلاثـة على النحو التالي :

الباب الأول : في الانظمة السياسية للديمقراطية الغربيـة .

الباب الثاني : في الانظمة السياسية للديمقراطية الاشتراكية أو الماركسيـة .

الباب الثالث : في الانظمـة السياسيـة الدكتاتوريـة .

الباب الأول

الانظمة السياسية للديمقراطية الغربية

تقوم الانظمة السياسية الغربية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات •

واذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات تستقل كل منها عن الاخرى في مباشرتها لوظائفها ، فانه يلاحظ ان هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره .فتنوعت تبعا لذلك أساليب تطبيقه حسب النظرة الى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة وغيرها من السلطات العامة في الدولة •

فقد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين السلطات وذلك بقيام علاقة تبادل وتعاون بين هذه السلطات وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بالنظام البرلماني.

وقد تأخذ بعض الدول بمبدأ الاستقلال التام بين سلطاتها العامة وعدم التعاون بينها في ممارسة اختصاصاتها ، فنكون ازاء ما يطلق عليه بالنظام الرئاسي •

وقد تعطي بعض الدول الأخرى الصداره لسلطة على غيرها فتخص الهيئة التشريعية بالجانب الاكبر من السلطة عن الهيئة التنفيذية ، وهنا نكون ازاء ما يطلق عليه بنظام حكومة الجمعية •

غير انه قبل التعرض لدراسة الانظمة السياسية الغربية التي تستند كما قلنا على مبدأ الفصل بين السلطات • ينبغي أن نمهد بعرض موجز لماهية هذا المبدأ في صورته التجريدية مبينين مزاياه والحكمة التي دعت الى الاخذ به•

تمهيـــد : مبدأ الفصـل بين السلطـات :

تقوم النظم السياسية العربية أساسا على مبدأ هام هو مبدأ فصـــل السلطات •

ويعنى ذلك أن السلطة لا تتركز في يد واحدة بل توزع على هيئات متعددة • ذلك انه اذا مارست السلطة جهة واحدة • كنا امام ما يعرف بنظام تركيز السلطة • أمّا اذا وزعت السلطة على هيئات متعددة ،كنا امام ما يعرف بنظام توزيع السلطة •

ويتمّ توزيع السلطة – طبقا لمبدأ فصـل السلطات – على أساس التقسيـم التقليدى لوظائف الدولة •

ولما كان للدولة ثلاث وظائف تتمثل في وظيفة تشريعية ووظيفـة تنفيذيـة ووظيفة قضائية • فانه يجب أن توزع هذه الوظائف المختلفة على هيئات متعددة منفصلة ومستقلة بحيث تتولّى كل منها احدى هذه الوظائف •

من ذلك يتضح ان مبدأ فصل السلطات هو عبارة عن توزيع وظائف الدولـة على هيئات منفصلة تستقلّ كلّ منها عن الأخرى بمباشرة وظيفتها • بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تتمثّل في وظيفة وضع القوانين ،وسلطة تنفيذية تتمثّل فـي مهمة تنفيذ هذه القوانين ،وسلطة قضائية تتمثّل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات• بحيث تستقلّ كل هيئة من هذه الهيئات عن الاخرى في مباشرة وظيفتها •

هذا ويلاحظ أنه ليس المقصود بفصل السلطات ان تستقلّ كل هيئـة عن الأخرى تمام الاستقلال ،بحيث تكون كلّ منها بمعزل تام عن الأخرى • اذ أن المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة بل توزيعهـا على هيئات منفصلة بحيث لا يمنع هذا التوزيع والانفصال من تعاون ورقابة كل هيئة مع الاخرى

ويعتبر أرسطو أول من نادى بمبدأ فصل السلطات رغم أن هذا المبدأ قد نسب الى مونتسكيو حتى أصبح مقرونا باسمه • وسبب ذلك أن مونتسكيو انما يرجع اليه الفضل في صياغة هذا المبدأ صياغة جديدة وعرضه في كتابه الشهير (روح القوانين) بشكل واضح دقيق لم يسبقه فيه أحد •

وكان من آثار كتابات مونتسكيو في هذا الصدد أن أعتبر مبدأ فصل السلطات كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمل عن تركيز جميع السلطات في يدها ، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك • لذلك أخذ رجال الثورة الفرنسية بهذا المبدأ : فجاء في اعلان حقوق الانسان عام ١٧٨٩ بأن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها • كما أخذت به بعد ذلك الدساتير الفرنسية كدستور ١٧٩١ ودستور ١٨٤٨ اللذان نصا على ان فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرّة •

وسرى هذا المبدأ بعد ذلك في غالبية الدساتير الغربية ، ومنها الى كثير من دساتير الدول العربية •

مزايا مبدأ فصل السلطات :

لمبدأ الفصل بين السلطات عدة مزايا يمكن اجمالها فيما يلي : —

١) صيانة الحرية ومنع الاستبداد : يؤدّى نظام تركيز السلطة في هيئة واحدة الى اساءة استعمال السلطة التي تنتهي بالقضاء على حريات الأفراد •

وفي ذلك يقول مونتسكيو " لقد أثبتت التجارب الأبدية ان كل انسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها اذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه •

أن الفضيلة نفسها في حاجة الى حدود ، وللوصول الى عدم اساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحدّ السلطة

وهكذا يتضح ان نظام فصل السلطات يؤدّى الى حسن استعمال السلطة ذلك أن كل هيئة ستعمل على مراقبة الأخرى مما يؤدى الى ايقاف الهيئة التي تعمل على مجاوزة واساءة سلطتها عند حدها ، وبذلك تلتزم كل هيئة حدود سلطتها القانونية وتتحقق بذلك حقوق وحرية الأفراد .

لذلك أعتبر مبدأ فصل السلطات انه المبدأ الكفيل بتحقيق الحرية والعدالة . حتى عدّ سلاحا لمحاربة الملكية المطلقة التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية والتي عملت على تركيز السلطة بين ايادى الملوك وحدهم . ولذا عملت الثورة الفرنسية على تحقيق هذا المبدأ وتسجيله كأساس لسيادة الحرية وتحقيق العدالة وكوسيلة لمنع تعسف الهيئات العامة في استعمال سلطتها .

٢) اتقان وظائف الدولة وحسن سير العمل : يعمل مبدأ فصل السلطات على تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة . مما يؤدى الى اتقان هذه الهيئات واجادتها لعملها . اذ يتفق ذلك ومبدأ التخصص في العمل الذى يحقق الاجادة والاتقان .

٣) احترام القوانين وحسن تطبيقها : يحقق مبدأ فصل السلطات احترام القوانين ويكفل تطبيقها تطبيقا عادلا سليما . وذلك على خلاف مبدأ تركيز السلطة الذى يؤدى الى عدم استقرار القوانين والاستهتار بها . ومثال ذلك أنه اذا اجتمعت وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء في يد واحدة ، أمكن هنا سن القوانين وتعديلها طبقا للحالات الفردية لا طبقا لما يجب أن تتسم به القوانين من عمومية وتجريد .

كما أن مثل هذا التركيز يعمل على عدم خضوع هذه الهيئة الواحدة للرقابة القضائية ،وبالتالي الى مخالفتها للقوانين دون الخضوع لأدنى جزاء يوقع عليها في هذا الخصوص .

حكمة الأخذ بمبدأ فصل السلطات :

ازاء ما كان للهيئات الحاكمة قبل الثورة الفرنسية من سلطة مطلقة عملت على اهدار حقوق الأفراد وحرياتهم ،رسّخ في الفكر الغربي ان اطلاق السلطة يؤدى الى النيل من الحقوق والحريات وان السلطة المطلقة والحرية لا يتفقان بل يعتبران من الامور المتناقضة .

فاطلاق السلطة والحرية على طرفيّ نقيض : اذا ظهر الأمر الأول (اطلاق السلطة) اختفى الثاني (الحرية).

لذلك تركز في الفكر الغربي نتيجة ما تركته السلطة الحاكمة من آثار سيئة الاعتقاد ان السلطة عبارة عن شبح مخيف يتعيّن تقييده ،حتى نفسح المجال للحقوق والحريات .

وهكذا نادى رجال الثورة الفرنسية بمبدأ فصل السلطات أى بعدم تركيز السلطة وبتقييدها وتوزيع وظائفها على هيئات مستقلة ،حتى نفسح المجال لظهور النقيض الآخر للسلطة المطلقة ألا وهو مبدأ الحقوق والحريات .

من ذلك يتضح ان فصل السلطات انّما يهدف في حقيقة الأمر الى تحقيق الحقوق والحريات ازاء السلطات العامة في الدولة . وهو ما ينادى به الفكر

الغربي دائما حتى سميت الديمقراطية الغربية بالديمقراطية الحرة دلالة على صيانتها للحريات ٠

بعد هذا العرض البسيط لمبدأ الفصل بين السلطات نعرض بدراسة الانظمة السياسية الغربية المتباينة التي قامت على اساسه ٠ وتجمل هذه الانظمة ، في ثلاثة النظام البرلماني ، النظام الرئاسي ،ونظام حكومة الجمعية ٠

وتبعا لذلك سوف نقسم هذا الباب الى الفصول الثلاثة الآتية :

الفصل الأول : في النظام البرلماني ٠

الفصل الثاني : في النظام الرئاسي ٠

الفصل الثالث : في نظام حكومة الجمعية ٠

الفصل الاول

النظـــــــــام البرلمانـــي

يقوم النظام البرلماني على اساس وجود نوع من التوازن والتعاون المتبادل بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائيـــــة .

لذلـك يفترض النظام البرلماني كأصل عام تساوى كل سلطة من السلطتين سالفتيّ الذكر مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لاحداهما على الأخرى على أن هذا التساوى يعني من ناحية أخرى ضرورة التعاون بينهما ، وذلك بتقرير علاقـــة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية وهذه السلطة الأخيـرة بالسلطة الأولى من ناحية أخرى .

أركان النظـام البرلمانـي :

باستجماع أركان النظام البرلماني ، نجد أنه يدور حول عنصرين أساسيـين هما ١ـ ثنائية السلطة التنفيذية ٢ ـ تعاون السلطات .

اولا : ثنائيـة السلطة التنفيذية :

تتكون السلطة التنفيذية في هذا النظام من طرفين هما :

رئيس الدولة ، والوزارة .

١ ـ رئيس الدولـــة :

رئيس الدولة في النظام البرلماني غير شخص رئيس الوزارة بل هما شخصان متمايزان يشغل كلّ منهما منصبا يتمايز عن الآخر . ورئيس الدولة هو الملك في النظام الملكي ورئيس الجمهورية في النظام الجمهورى .

ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمبدأ عدم المسئولية السياسية عن التصرفات الخاصة بشئون الحكم وذلك على خلاف المسئولية الجنائية التي قد تختلف أمرها باختلاف شكل الحكومة أي ما اذا كانت حكومة ملكية أم جمهورية وهو ما سبق الاشارة اليه عند دراستنا لنظام الحكومة الملكية ونظام الحكومة الجمهورية

دور رئيس الدولة في النظام البرلماني : رئيس الدولة بعيد عن نطاق سياسة الوزارة والبرلمان فهو يعمل على ايجاد التوازن بين سلطات الدولة بتوجيه كلّ منها نحو الطريق الصحيح الذي رسمه الدستور • لذا فهو يعدّ على حد قول بعض الفقهاء بمثابة الحكم الرياضي العادل المستقل بين الوزارة والبرلمان • الذي يعمل على كفالة احترام قواعد المباراة بينهما • دون ميل أو تحيّز الى أيّ منهما •

ولقد اختلف الفقه حول دور رئيس الدولة في مباشرة شئون الحكم التنفيذية :-

فهناك من يقرّر سلبية دور الرئيس وقصر اختصاصه على مجرّد دور ادبي محض يستطيع بمقتضاه ان يوجه النصح والارشاد الى هيئات الدولة العامة دون ان يكون له أيّ دور في مباشرة شئون الحكم • وهكذا لا يتمتع رئيس الدولة بأية سلطة فعلية في هذا المجال • ولا أدلّ على ذلك من انجلترا مهد النظام البرلماني حيث يملك الملك ولا يحكم • وسبب ذلك في نظر هذا الجانب من الفقه • أن رئيس الدولة غير مسئول سياسيا عن التصرّفات الخاصة بشئون الحكم حيث تقع المسئولية على الوزارة وحدها • وما دام الأمر كذلك فانه لا يتمتع بسلطة فعلية اذ حيث توجد المسئولية توجد السلطة • وتكون الوزارة وحدها هي التي يقع عليها ممارسة السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية نتيجة مسئوليتها المقررة •

وهنـــاك رأى يقرّر بأن النظام البرلماني لا يتعارض واشتراك رئيـــس الدولة مع الوزارة في ادارة شئون السلطة التنفيذية مع مراعاة الشرطيـــــــن التاليين :ـ

أ ـ أن يجد رئيس الدوله وزارة مستعدة لتحمّل مسئولية تدخله في شئون الحكم وتكون هذه الوزارة محتفظة في الوقت ذاته بثقة المجلس النيابي •

ب ـ أن يغطي الوزراء نشاط رئيس الدوله بألا تسمح الوزارة بأن يكـــون شخص رئيس الدولة أو أعماله موضع مناقشـــة امام البرلمان أو امام الرأى العـــام• وسبيل ذلك ان يحاط تدخل رئيس الدولة في شئون الحكم التنفيذية بالسريـــــة والكتمان بحيث تظهر هذه الأعمال انها من صنع الوزارة المسئولة وحدها • على ان كلا الرأيين ينطويان على تجوز وشطط غير مقبول ويتعارض والناحية العملية او التطبيقية للنظام البرلماني •

فمـــن ناحيـــــة لا يمكن التسليم بالرأى الأول القائل بسلبية دور رئيـــس الدولة في ميدان شئون الحكم • ذلك ان له بعض الاختصاصات التي يقوم بها فـــي ميدان السلطة التنفيذية : كحق تعيين رئيس الوزراء واقالة الوزراء عـــــلاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات • كما أن غالبية الدساتير البرلمانية تقرّر لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التشريعية كحق الاعتراض على القوانين وحـــق اصدارها ، علاوة على الاختصاصات الخاصة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطـــــة التشريعية كحق دعوة البرلمان الى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي •

ومن ناحية ثانية لا يمكن التسليم بالرأى الثاني اذ من الغريب أن تقبل وزارة تغطية تدخل رئيس الدولة في الحكم بمثل الشروط التي ساقها الرأى السابـــق ، الا في سبيل رضاء رئيس الدوله عنها وفي سبيل بقائها في الحكم بالتالي •

هذا علاوة على ان مباشرة رئيس الدولة لسلطة فعلية حقيقية والعمل على تقوية سلطته في ميدان السلطة التنفيذية الى حد كبير ، يؤدي الى تقريب النظام البرلماني من النظام الرئاسي ويبعد النظام الأول عن روحه الحقيقية .

وفي هذا الخصوص يرى استاذنا الدكتور محسن خليل ان الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية حيث يقع عليها أصلا ممارسة السلطة الحقيقية في هذا الميدان . واذا كان لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التنفيذية والتشريعية كحق تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالة الوزارة وحق الاعتراض على القوانين وحق اصدارها وحق دعوة البرلمان الى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي . علاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات في الدولة . فان الوزارة تحتل مع ذلك مكان الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية حيث تمارس السلطة الفعلية لشئون الحكم وتسأل سياسيا نتيجة ذلك .

لذلك كله تقرر الدساتير البرلمانية ان رئيس الدولة يباشر السلطة بواسطة وزرائه وبأنه لا يملك العمل منفردا عن الوزارة . الأمر الذي يوجب توقيع ممثلي السلطة الفعلية الى جانب توقيع رئيس الدولة على كافة القرارات الخاصة بشئون الحكم كدليل على مباشرة الوزارة لسلطة الحكم الفعلية .

٢ — الوزارة :

الوزارة هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية ،وهي المحور الرئيسي الفعّال في هذا الميدان اذ يقع عليها أصلا عبء ممارسة السلطة الحقيقية ، وتكون بالتالي مسئولة سياسيا عن اعمالها امام المجلس النيابي سواء كانت مسئولية تضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها أم مسئولية فردية تقع على كل وزير على حدة .

وتتكوّن الوزارة من رئيس غير شخص رئيس الدولة • ومن عدد من الـــوزراء يجتمعون في مجلس متضامن ذي وحدة متجانسة يقوم بوضع السياسة العامة للحكومـة ويحقق الانسجام بين أعمال الوزارات ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري واتساقـــه ويهيمن على شئــون الدولة • هذا المجلس هو مجلس الوزراء •

وليس هناك ثمة ما يمنع من حضور رئيس الدولة اثناء اجتماع الوزراء برئيسهم • على أنه يلاحظ ان رئيس الدولة في حالة حضوره لا يشترك بصوت معدود حينما يتخـــذ المجلس قراراته والتي تصدر عادة بأغلبية اصوات الأعضاء الحاضرين المكونين لهـــذا المجلس ، أى بأغلبية أصوات الوزراء ورئيس الوزراء فقط وذلك كله كأصل عام •

واذا كان لرئيس الدولة حق تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقالة الوزارة ، فـان حقه في هذا الخصوص ليس بحق مطلق • بل هو حق مقيد تحدّه الضرورة في اختيـار رئيس الوزراء والوزراء من بين زعماء حزب الأغلبية أو اختيار من ترضى عنهم الأغلبيـــة البرلمانية ، وذلك لضرورة استناد الوزارة على أغلبية برلمانية تمكنها من الاستمرار فـــي الحكم • كما وان حق رئيس الدولة في اقالة الوزارة مرهون كذلك بموقف الأحزاب فـي البرلمان حيث يتعين ان تستند الوزارة الجديدة على ثقة البرلمـــان •

وقد تشكل الوزارة جميعها من حزب سياسي واحد اذا كان هناك حــــزب اغلبية يستطيع ان يفوز وحده بأغلبية مقاعد البرلمان وان يحرز بالتالي الأغلبيـــة البرلمانية • والا فانه يتعين ان تتألف الوزارة من أعضاء ينتمون لأحزاب مختلفـــة متعددة وتسمى بالوزارة الائتلافية وذلك لائتلاف عدد من الاحزاب في أمر تكوينها •

ثانيـا : تعاون السلطـات :

فضلا عن عنصر ثنائية السلطة التنفيذية السابق ايضاحه كدعامة يقوم عليها النظام البرلماني ، فان هذا النظام يعتمد ايضا على دعامة اخرى تتمثل في عنصر التعاون المتبادل بيـــن السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعنى ان تتعاون كل سلطة من هاتين السلطتين مع الاخرى. وذلك بقيام علاقة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية ،وعلاقة تربط السلطـة التنفيذية بالتشريعية من ناحية اخرى .

١ ــ مظاهر العلاقه التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميـــدان السلطة التشريعية :

يقرّر النظام البرلماني بعض الاعمال التي تباشرها السلطة التنفيذيــة في ميدان السلطة التشريعية وذلك ندليل على قيام رابطة التعاون بين هاتيــن السلطتين وتتمثل هذه الاعمال في ما يلي :

أ ــ اعمال خاصــة بتكوين البرلمان : بأن تقوم السلطة التنفيذيــة بالدعوة لاجراء الانتخابات النيابية سواء كان ذلك عقب حل المجلس النيابــي أو عند انتهاء مدة نيابة اعضاء البرلمان ،وتباشر السلطه التنفيذية بعض الأعمـــال المتعلقة بعملية الانتخاب ذاتها كتحرير الجداول الانتخابية واجراء الانتخابات في مواعيدها .

كما يظهر تدخل السلطة التنفيذية في أمر تكوين البرلمان اذا ما لجأت بعض الدساتير الى الأخذ بنظام التعيين . اذ تقوم السلطة التنفيذية بتعييـــن الجانب المعين من الأعضاء في المجلس النيابي .

ب ـ اعمال خاصة بانعقاد البرلمان : من المقرّر أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرّة مستديمة طوال مدة نيابته المقررة ،أى طوال الفصل التشريعي • اذ ينعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة وظيفته التشريعية ، وهذا هو ما يسمى بدور الانعقاد العادى السنوى •

وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادى السنوى أى خلال عطلة البرلمان السنوية ،ممّا يؤدى الى وجوب دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادى •

وهكذا يشتمل الفصل التشريعي على عدد من ادوار الانعقاد العادى وغير العادى • كما يشتمل كل دور انعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دور •

وتقوم السلطة التنفيذية عادة بدعوة البرلمان الى الانعقاد العادى أو الى الانعقاد غير العادى ، كما تقوم بفض دور انعقاد البرلمان وتأجيل انعقاده •

وتفرّق بعض النظم البرلمانية بين الانعقاد العادى وغير العادى للبرلمان فتقرّر أن يتمّ الأول حكما في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد دون دعوة من رئيس السلطة التنفيذية • بينما يتمّ الانعقاد غير العادى بناء على دعوة من هذا الأخير يحتّمها الدستور•

جـ ـ الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه : بأن يكون للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وذلك بأن تتقدّم الى البرلمان بمشروعات القوانين • كما يكـــون لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين واصدارها •

د ـ الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة : يقرّر النظام البرلماني السمـــاح بالجمع بين المنصب الوزارى وعضوية البرلمان •

ولا جدال أن مثل هذا الجمع بين المنصب الوزارى والمنصب النيابـــي يؤدى الى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في اداء مهمتهما اذ سيتمكن الوزراء مـــن حضور جلسات البرلمان ومن الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي وفي الدفاع عن سياسة الحكومة العامة واعمال كل وزارة على حدة ثم من الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة •

هـ ـ حق الحل : يقصد بحق الحل انهاء مدة المجلس النيابي قبـــل نهايه المدة القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس •

ويعتبر حق الحل من أخطر انواع رقابة السلطة التنفيذية على السلـــطة التشريعية ، الا انه سلاح مقابل للمسئولية الوزارية المقررة امام المجلس النيابي • وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مع التعاون بينهما •

٢ - مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التشريعية بالنسبة للسلطة التنفيذية :

في هذا الخصوص يقرر النظام البرلماني ايضا بعض الاعمال التي تباشرها السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية كدليل لرابطة التعاون بين كلتا السلطتين وتتمثل هذه الاعمال فيما يلي :-

ا - السؤال : يقصد به انه يحق لأى عضو من اعضاء البرلمان طلب ايضاحات او استفسارات بصدد مسألة معينة من الوزراء وبذا فالسؤال هو عبارة عن استفسار احد اعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص ،وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير الى مسألة معينة .

والسؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير ،فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين . وبذا يعد حقا شخصيا لعضو البرلمان فله ان يتنازل عنه وله ان يجعل من موضوعه استجوابا اذا لم يقتنع العضو باجابة الوزير عن السؤال الذى قدمه.

ب - الاستجواب : الاستجواب أخطر من السؤال ،فلا يعد مجرد طلب ايضاح او استفسار عن مسألة معينة ،بل هو عبارة عن محاسبة الوزراء او احد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة. فهو استيضاح يتضمن في طياته اتهاما او نقدا لاى عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية .

والاستجواب لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال ،بل يجوز لسائر اعضاء المجلس الاشتراك فيه ويجوز اذا استرد عضو البرلمان استجوابه ان يستمر المجلس النيابي في نظره اذا ما تبناه احد اعضاء المجلس ، وقد يؤدى الاستجواب الى طرح الثقة بالوزارة بأجمعها .

جـ ـ حق اجراء التحقيق : قد يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معيّنة حتى يستطيع الحكم بنفسه على موضوع معيّن ، وذلك اذا ما اراد الوقوف مثلا على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية او معرفة تصرّف ادارى معيّن .

لذلك تسمح الدساتير البرلمانية عادة بأن يشكّل المجلس النيابي لجنة من اعضائه تقوم بمهمة التحقيق هذه . وقد تشكّل هذه اللجنة خصيصا لذلك وقد تكون لجنة دائمة بالمجلس .

د ـ تولّي رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان : تعطي بعض الدساتير البرلمانية للمجلس النيابي حق اختيار رئيس الدولة ،وذلك بأن يتولى هذا الاخير منصبه عن طريق انتخاب البرلمان له .

وأن هذا لأكبر دليل على تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية اذ تقوم هذه السلطة الأولى باختيار رئيس السلطة الثانية .

هـ ـ المسئولية الوزارية السياسية : لمّا كان يقع على الوزارة أصلا عبء مباشرة السلطة الحقيقية الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية ،فان الدساتير البرلمانية تعمل دائما على تقرير المسئولية الوزارية بنوعيها امام البرلمان أى :

المسئولية الفردية التي تقع على كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته . والمسئولية التضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها التي تتقرّر نتيجة السياسة العامة للوزارة ، أو نتيجة ما يباشره رئيس الوزراء من أعمال باعتباره رئيسا للوزارة بأجمعها .

وتقرير المسئولية الوزارية السياسية بنوعيها من دون رئيس الدولة امام المجلس النيابي يعتبر دليلا على قيام الوزارة بأعمال السلطة التنفيذية ٠

ويجوز للمجلس النيابي ان يقوم بسحب ثقته عن الوزير المسئول الذى يجب عليه في هذه الحالة ان يعتزل منصبه الوزارى ٠ أو عن هيئة الوزارة بأجمعها التي تسقط هنا بكامل اعضائها ٠

وان تقرير هذه المسئولية الوزارية بنوعيها أى الفردية لكل وزير على حدة والتضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها امام المجلس النيابي ٠ لهو أكبر دليل على مدى العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ٠

و — الاتهام الجنائي والمحاكمة : تقرّر بعض الدساتير البرلمانية حق المجلس النيابي في اتهام رئيس الدولة والوزراء جنائيا فيما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم ٠ كما قد تقرّر اشتراك بعض أعضاء المجلس النيابي في عضوية الهيئة الخاصة التي تتكوّن لمحاكمة هؤلاء ٠

واذا كان النظام البرلماني يقوم كما سبق ورأينا على عنصرى ثنائية السلطة التنفيذية ووجود التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المظاهر العديدة التي أبناعنها ، فأنه يجب أن ننوه في هذا الخصوص ان من هذه المظاهر ما يعد جوهريا ويترتب على تخلف احدهما انعدام النظام البرلماني ٠ وهذان العنصران يكمنان في المسئولية الوزارية وحق الحل هذان الامران يحققان التوازن المنشود بين السلطتين ٠ فلا بد أن يتحقق مسئولية الوزارة السياسية امام السلطة التشريعية ، ولا بد ان يتقرر في مقابل ذلك حق السلطة التنفيذية في حل السلطة التشريعية ٠ هناك اذن فصل بين السلطات ولكن فصل مشرب بروح التعاون ٠

نشأة النظام البرلماني فـــي انجلترا ومدى انتشاره

لم يكن النظام البرلماني ثمرة دراسات فلسفية نظرية،وانما كان وليد ظروف وعوامــــل تاريخية نشأت وتطورت في انجلترا .

ولما كانت انجلترا هي مهد النظام البرلماني ،فإن الحديث عن نشأته يقتضينا التعـرض لظروف نشأة الوزارة في انجلترا وكيف تقررت المسئولية الوزارية فيها .

١ ــ نشأة الوزارة

كان التاج في انجلترا ــ باعتباره مصدر السلطات ــ يزاول مهامه المتعلقة بشئون الحكم عن طريق موظفين ومجالس . وعلى الرغم من أن التاج ما زال يعتبر في انجلترا حتى وقتنا الراهـن مصدر السلطات،الا ان الاتجاه قد تحول منذ اوائل القرن الثامن عشر صوب وجود فكرة الوزارة والعمل على تحريرها من رئاسة الملك وقد تحقق ذلك عندما تولت اسرة هانوفر الالمانيـــة الحكم في انجلترا.اذا كان ملوك هذه الاسرة يجهلون اللغة الانجليزية.فكان بديهيا ان يكفوا عن رئاسة مجلس الوزراء وبالتالي عن ادارة جلساته ،وبذلك نشأت فكرة ضرورة انعقاد جلسات مجلـس الوزراء دون حضور الملك وقد تحقق ذلك في عهد جورج الثاني،وما لبث ان اعتاد الوزراء يقدمـون ابحاثهم للملك الذى يتغيب عن حضور المجلس بواسطة اكفأهم وهذا ما حدث في عهد جـــورج الثالث،وقد تكررت هذه القاعدة حتى استقرت واصبحت ثابتة،على انه في اواخر القرن الثامن عشر لم يعد حق التاج في تكوين الوزارة واختيار رئيسها حقا طليقا ــ باعتباره من الحقوق الشخصيـة للملك ،وانما اصبح التاج مقيدا في هذا الخصوص بالاغلبية البرلمانية وبات عليه ان يختـــار رئيس الوزراء من اعضاء الحزب الفائز في مجلس العموم وبذلك ظهرت فكرة الوزارة ورئيسهـــا في النظام الانجليزى باعتبارها هيئة لها كيان ذاتـــي .

٢ ــ تقرير المسئولية الوزاريـــة .

تبدت المسئولية السياسية للوزارة في اول الامر في شكل مسئولية جنائية . اذ كان مــن حق مجلس العموم مهاجمة الوزراء عن طريق الاتهام الجنائي وكان من حق مجلس اللوردات ان يقوم

بمحاكمتهم عن ما وجه اليهم من اتهام، وعلى هذا النحو كانت المسئولية التي تقوم في شكل اتهام جنائي تقتصر على المسئولية الفردية وذلك بشأن الوزير مرتكب الجريمة فلم تكن المسئولية آنذاك مسئولية تضامنية للوزارة، غير انه ما لبث ان تحولت المسئولية الجنائية للوزراء من حيث طبيعتها الى مسئولية لها طابع مزدوج - جنائي وسياسي - اساسها البعض بالمسئولية شبه الجنائية وشبه السياسية .

من ناحية اضحى اتهام مجلس العموم للوزراء لا يقف عند حد الاتهام في المسائل ذات الطبيعة الجنائية الخالصة ، وانما تعدى ذلك الى الاتهام بالاخطاء الجسيمة التي قد ترتكبها الوزراء اثناء القيام بعملهم السياسي ، واصبح لمجلس اللوردات حق التكييف القانوني للاتهام لا على اساس الاعمال التي يجرمها القانون ويضع عقوبات لها ، بل على اساس طبيعة اعمال الوزراء الحكومية والادارية .

وازاء هذا التحول الذى أصاب طبيعة اتهام الوزراء تولدت قاعدة اخرى تجيز للوزراء اذا ما حاول مجلس العموم اتهامهم أن يقدموا استقالتهم لمنع هذه المحاولة من جانب المجلس وعلى هذا النحو نشأت مسئولية الوزارة السياسية امام مجلس العموم وتأكدت . فحلت بذلك محل المسئولية ذات الطبيعة الجنائية الخالصة . وظهرت فكرة المسئولية التضامنية للوزارة بجانب المسئولية الفردية التي كانت مقرره في اول الامر .

واذا كان النظام البرلماني قد ولد في انجلترا على النحو السابق فما لبث ان اعتنقته الغالبية العظمى من دول العالم وقررته في بطون دساتيرها فاخذت به فرنسا وايطاليا وبلجيكا واعتنقته ايضا كثير من دول العالم العربي .

تطور النظام البرلماني :

يشير الفقه الدستورى الى ان النظام البرلماني قد تطور في كثير من مظاهره فأضحى غير متطابق وصورته التقليدية وقد دلل الفقه على ذلك بان مبدأ التوازن بين السلطة التشريعية

والسلطة التنفيذية قد اصابه الكثير من الاختلال ، إما لصالح البرلمان نتيجة تقدم الوعــــي الديمقراطي مما يؤدي الى ترجيح كفة البرلمان على السلطة التنفيذيــة واخضاع رئيــــس الدولة والوزارة للسلطة التشريعية . واعطاء الصدارة للبرلمان على النحو السابق يــؤدي الى تقريب النظام البرلماني من نظام حكومة الجمعية النيابية ،كما يعمل على الاخلال بالمبدأ البرلماني القائل بأن رئيس الدولة بمثابة الحكم بين السلطـــات .

واما ان يظهر اختلال توازن السلطات لصالح السلطة التنفيذية وذلك عند تقويــــة سلطات رئيس الدولة . ففي هذه الحالة يقترب النظام البرلماني من النظام الرئاسي الى حــد كبيـــــر. كما سنرى فيما بعد عند تعرضنا للنظام الرئاسي.

وعلى هذا النحو اصاب النظام البرلماني بخصائصه التقليدية الكثير من التطور في الوقت الحاضر ،حتى اختلف هذا النظام بمعناه السابق عما يطبق في الوقت الحديث من انظمـــة تطلق على نفسها مع ذلك ذات التسمية رغم ما بينها وبين النظام البرلماني التقليدي مــــن خلافـــــات ومفارقات .

الفصـــــل الثاني

النظام الرئاســـــــــــى

تعد الولايات المتحدة الامريكية المثل التقليدى والهام للنظام الرئاسى . فكما تعـد انجـلترا كما سبق ورأينا مهد النظام البرلماني فان الولايات المتحدة تعد مهد النظام الرئاسى.

ويمكن تعريف النظام الرئاسى من الناحية النظرية بأنه ذلك النظام الذى يعمل علـى الاستقلال المطلق بين السلطات مع التوازن والمساواة بينهم . فهناك سلطة تنفيذية يستقـل رئيس الدولة بمباشرة وظيفتها تتوازن مع سلطة تشريعية مستقلة تباشر الوظيفة التشريعيـــة - هذا مع وجود سلطة قضائية مستقلة تباشر الوظيفة القضائيـة .

عناصر النظام الرئاســـي :

باستجماع اسس النظام الرئاسي ،نجد ان هذا النظام يدور حول عنصرين اساسيين هما :

عنصـر فرديـــة السلطـــة التنفيذيـــة

وعنصـر توازن واستقلا ل السلطات العامـة .

أولا : عنصر فردية السلطة التنفيذية :

يعتبر رئيس الدولة هو صاحب السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية . فهو الذى يتولى ممارسة السلطة التنفيذية بصفة فعلية حقيقية ويكون في هذا المجال الرئيس الفعلي الوحيد لها . وما دام الأمر كذلك فهو رئيس الحكومة في ذات الوقت مما يستتبع عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني المفهوم واعتبار الوزراء مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية .

وما دمنا قد قررنا ان رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الرئيس الفعلي الحقيقي للسلطة التنفيذية التي يتولى ممارستها بنفسه ،فانه يجب علينا ان نتساءل عن مظاهر رئاسته العليا الفعلية للسلطة التنفيذية . أى مظاهر حصر هذه السلطة في يده بحيث يتحقق له ممارستها بشكل حقيقي وفعلي وهذه المظاهر تجمل في ثلاثة:

أ) فأول هذه المظاهر : ان رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في ذات الوقت ،بحيث يجمع الرئيس بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معا .

وعلى ذلك فرئيس الدولة هو رئيس الوزراء مما يستتبع معه عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني المفهوم . أى عدم وجود المجلس المتضامن الذى يهيمن على مصالح الدولة والذى يختص برسم السياسة العامة لها ويكون له ارادة البت والتقرير بحيث تتخذ قراراته بأغلبية اعضائه . فاذا ما اجتمع الرئيس بوزرائه . فان ذلك انما يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث ينفرد وحده بالرأى النهائي القاطع في الموضوعات محل هذه المداولة .فالوزراء في هذا النظام ليسوا سوى مجرد سكرتيرين او معاونين للرئيس الذى يستقل وحده بالسلطة التنفيذية .

ب) وثاني هذه المظاهر هو خضوع الوزراء لسياسة الرئيس اذ يستقل وحده برسم وتقرير السياسة العامة للدولة وللحكومة ،بحيث لا يستقل الوزراء بسياسة خاصة مستقلة عن سياسة الرئيس في هذا الصدد •

وعلى ذلك يعتبر الوزراء في ظل النظام الرئاسي مجرد اداة لتنفيذ سياسة الرئيس وله ان يجبرهم على ذلك •

جـ)وثالث هذه المظاهر هو استقلال رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية وانفراده بتعيين الوزراء وعزلهم •

وكذلك تحقق المسئولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة امامه وحده • ذلك انه يتعذر ظهور المسئولية الجماعية للوزراء لانتفاء نظام مجلس الوزراء في النظام الرئاسي •

ثانيا : عنصر التوازن والاستقلال المطلق للسلطات العامة :

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ توازن واستقلال الهيئات كل عن الأخرى الى أقصى درجة ممكنة • فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة الأولى ،دون وجود علاقة تعاون أو تبادل بين هاتين السلطتين •

وتجمل مظاهر الاستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في امور نبرزها

فيما يلي :

أ) مظاهر استقلال السلطة التشريعية : تستقل السلطة التشريعية وحدها في مباشره وظيفتها ، تلك الوظيفة التي جعلت كلها من نصيب البرلمان دون ادنى اشتراك من السلطة التنفيذية في هذا الخصوص •

فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد •كما لايجوز لرئيس الدولة فض اجتماع البرلمان ولا تأجيل ادوار انعقاده ولا حق حلّ هذا البرلمان •

كما يستقلّ البرلمان وحده بمباشرة الوظيفه التشريعية فلا يجوز للسلطة التنفيذية الاشتراك معه في هذا الخصوص اذ يمتنع عليها حق اقتراح القوانين •

كما لايجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان ،فلا يمكن ان يكون الوزراء اعضاء في البرلمان ،ولا يحق لهم الحضور الى المجلس بصفتهم الوزارية والاشتراك في المناقشات البرلمانية او في الاقتراع على القوانين اذ يمتنع عليهم ذلك • وكل ما لهم في هذا الخصوص اذا ما ارادوا الحضور الى البرلمان ان يشهدوا جلساته بصفتهم زائرين شأنهم في ذلك شأن الجمهور تماما •

ب) مظاهر استقلال السلطة التنفيذية : كما تستقل السلطة التشريعية في مباشرة وظيفتها التشريعية عن السلطة التنفيذية فان السلطة التنفيذية تستقل هي الاخرى في مباشرة وظيفتها التنفيذية عن السلطة التشريعية . في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية تمام الاستقلال •

لذلك يستقلّ رئيس الدولة بوظيفته التنفيذية ويعتبر على قدم المساواة مع البرلمان دون ان يكون لهذا الاخير ادنى نفوذ عليه • ذلك ان الرئيس يستمدّ نفوذه وسلطاته من الشعب الذي يقوم بانتخابه لا من البرلمان الذي لا شأن له في امر تقلّده لمنصبه الرئاسي •

ويتبدى مظهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية فضلا عن ذلك في استقلال رئيس الجمهورية بتعيين وزرائه وعزلهم وتحقق مسئوليتهم امامه وحده • فلا يكون لهؤلاء الوزراء علاقة مباشرة بالبرلمان بأن يمتنع عليهم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان • كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن اعمالهم امام البرلمان بتوجيه الأسئلة والاستجوابات اليهم او بتقرير مسئوليتهم السياسية امامه حيث تتقرر هذه المسئولية امام رئيس الدولة وحده •

الاخذ بالنظام الرئاسي في دستور الولايات المتحدة الامريكية :

اعتنق الدستور الامريكي النظام الرئاسي كنظام للحكم غير انه قبل التعرض لمدى اخذ الدستور الامريكي بهذا النظام ينبغي التعرض ولو على سبيل الايجاز للظروف التي احاطت بوضع هذا الدستور •

قلنا فيما سبق ان الولايات المتحدة الامريكية كانت تتألف قبل اعلان الاستقلال من ثلاث عشرة مستعمرة خاضعة للتاج البريطاني ، مع تمتع كل منها ببعض مظاهر الحكم الذاتي الذى تمثل في هيئة منتخبة وحاكم يعاونه مجلس تنفيذى •

وكان من اثر الخلاف الذى نشأ بين انجلترا وهذه المستعمرات لاسباب اقتصادية تمثلت في زيادة الضرائب المفروضة على هذه الاخيرة ان تطور امره الى ثورة مسلحة ثم دخول تلك المستعمرات الحرب مع انجلترا •

وفي ٤ يوليو عام ١٧٧٦ اجتمع ممثلو المستعمرات في مؤتمر اعلن فيه استقلالها عن انجلترا استقلالا تاما مع استقلال كل منها عن الاخرى ، بحيث تمثل الارتباط فيما بينهما في ضرورة الكفاح ومواصلة الحرب ضد انجلترا •

وعلى هذا النحو قام اتحاد تعاهدى بين هذه المستعمرات عام ١٧٧٧ بقصد تنظيم الشئون المشتركة على نحو ما سبق وذكرنا بشأن دراسة الدول المتحدة اتحادا تعاهديا • وبانتهاء الحرب بين انجلترا وهذه المستعمرات واعتراف الاولى باستقلال الاخيرة رغبت الدول التي نالت استقلالها في تغيير شكل الاتحاد من اتحاد تعاهدى الى اتحاد اكثر قوة ورابطة وانعقد مؤتمر فلادلفيا ، وتم على أثره تغيير شكل الاتحاد التعاهدى الى اتحاد مركزى او فيدرالي • وتم الموافقة على مشروع الدستور الاتحادى للولايات المتحدة من جانب الولايات وانتخب جورج واشنطن ليكون اول رئيس للاتحاد المركزى في الولايات المتحدة الامريكية طبقا للدستور الذى صار نافذا في يناير عام ١٧٨٩ •

النظام الرئاسي في التطبيق :

اذا كانت الولايات المتحدة الامريكية قد اعتنقت النظام الرئاسي الذي يقوم على اساس الفصل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بحيث تتولى كل سلطة من هاتين السلطتين وظيفتها المخصصة لها تبعا لنصوص الدستور الامريكي على اساس الاستقلال والمساواة التامة .

فأنه ينبغي لتبيان هذا الاستقلال ان نعرض لدراسة كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من حيث طريقة تكوينها وعلاقة كل منهما بالاخرى حسبما يقضي به نصوص الدستور.

اولا — بالنسبة للسلطة التنفيذية :

يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويعتبر رئيسا لها، ويتم اختياره بواسطة هيئة الناخبين عن طريق الاقتراع العام غير المباشر لمدة اربعة اعوام .

واذا كان رئيس الجمهورية يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام غير المباشر اى على درجتين تبعا لنصوص الدستور ، فان الفقه الدستورى يرى ان انتخاب هذا الرئيس يتم من وجهة النظر العملية عن طريق الانتخاب المباشر اى على درجة واحدة . ومفاد ذلك — في رأيهم — ان الاحزاب الامريكية احزاب منظمة ويمكن التعرف على النتيجة بمجرد انتهاء عملية انتخاب الدرجة الاولى لان مندوبي كل حزب وهم ناخبوا الدرجة الثانية ملزمون باعطاء اصواتهم لمرشح الحزب الذى ينتمون اليه ، وتصبح اجراءات انتخاب الدرجة الثانية مجرد اجراءات شكلية ويلاحظ ان رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة هو رئيس الحكومة في ذات الوقت ومن ثم لا يقتصر رئيس الجمهورية على مزاولة الجانب الاسمى من السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني وانما يزاول سلطات فعلية وحقيقية في نطاق السلطة التنفيذية فيملك اختصاصات واسعة وفضفاضة أبان عنها الدستور الامريكي .

فينفرد رئيس الدولة في الولايات المتحدة بتعيين الوزراء وفي اعفائهم من مناصبهم ، وهؤلاء الوزراء لا يكونون مجلسا تضامنيا يملك اختصاصات فعلية . فهذه الاختصاصات يملكها

الرئيس ويباشرها على سبيل الانفراد وفقا لنصوص الدستور ، ولا يعتبر الوزراء سوى سكرتيرين او معاونين للرئيس وهم ملزمون بتنفيذ سياسته ولا يسألون الا امامه .

وعلى هذا النحو ينفرد الرئيس بتقرير السياسة العامة ، ومباشرة سائر وظائف السلطة التنفيذية دون ان يكون لآراء الوزراء في خصوص ما يعرض عليهم قيمة الزامية ما دام ان الرئيس هو المسئول وحده عن مباشرة مهامه . وقد حدث عملا ان اجتمع لينكولن بوزرائه السبعة للتشاور في شأن مسألة معينة فاجمع الوزراء السبعة على رأى معين يخالف الذى رآه الرئيس ، ومع ذلك رفض لينكولن رأى وزرائه وقال كلمته المأثورة ان رأيه وان كان يمثل صوتا واحدا بالموافقة الا انه يجب اصواتهم السبعة بالرفض .

هذا ولا يجوز في الولايات المتحدة الامريكية — تبعا لمبدأ الفصل التام بين السلطات — ان يكون الوزراء اعضاء في البرلمان (الكونجرس) او ان يدخلوا في البرلمان بوصفهم ممثلين عن السلطة التنفيذية . وانما يستطيعون الدخول كزائرين مثلهم في ذلك مثل سائر افراد الجمهور ويجلسون معهم في المقاعد المخصصة للكافة .

مدى علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية .

ترتب على استقلال الرئيس سواء من حيث اختياره او من حيث اختصاصه عن السلطة التشريعية ان الرئيس لا يملك طبقا للدستور حق دعوة البرلمان للانعقاد او فض دورته او تأجيله او حله ، كما انه لا يملك حق اقتراح القوانين وان كان له أن يلفت نظر البرلمان الى موضوع هام يتطلب التشريع ، كما وأنه لا يجوز للوزراء باعتبارهم معاوني رئيس الجمهورية الصاحب الفعلي للسلطة التنفيذية — الاتصال بالبرلمان وان كان القانون الصادر عام ١٧٨٩ قد جعل وزير المالية مختصا بكتابة التقارير واعطاء البيانات وتقديمها للبرلمان فيكون بمثابة حلقة الاتصال بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الامور المالية . وقد اعطى الدستور الامريكي للرئيس حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان وان كان هذا الحق يعتبر حق اعتراض توقيفي لا حق اعتراض مطلق . اذ يستطيع البرلمان التغلب على ارادة الرئيس وذلك باعادة النظر في القانون والموافقة عليه باغلبية ثلثي الاعضاء ، فاذا تم ذلك صدر القانون رغم اعتراض الرئيس عليه .

ثانيا: السلطة التشريعيـــــــة :

كما تستقل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بمباشرة الوظيفة التنفيذية ، فـــان البرلمان يستقل هو الآخر بمزاولة الوظيفة التشريعية .

وتتكون السلطة التشريعية (البرلمان) الكونجرس في النظام الامريكي — على نحو ما سبق ورأينا من قبل — من مجلسين احدهما يسمى بمجلس النواب والآخر يسمى بمجلـــس الشيوخ وقد سبق ان قلنا عند حديثنا عن شكل الدولة المركزية او الفيدرالية أن مجلس النواب يتمايز عن مجلس الشيوخ في طريقة تكوينه ان يتم اختيار اعضائه من الولايات على اساس عدد سكان كل ولاية وعن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة سنتان .

اما مجلس الشيوخ فيمثل الولايات على قدم المساواة فيتمثل كل ولاية بعضوين بغـــض النظر عن عدد سكانها ومساحتها ويتم اختيارهم على اساس الاقتراع العـــام المباشر ومـــدة العضوية ست سنوات ويتم تجديد ثلث الاعضاء كل سنتين .

مدى علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذيـــــة :

اذا كان البرلمان ينفرد بالوظيفة التشريعية على النحو السابق فيستقل بهذه الوظيفة دون اى مشاركة مـــن جانـــب السلطـــة التنفيذيـــة ، الا انه يجب ان يلاحظ ان مجلس الشيوخ قد اعتبر وفقا لاحكام الدستور الامريكي بمثابة المجلس السياسي لرئيس الجمهورية ، وقـد ترتب على ذلك ان اشترط الدستور عرض بعض المسائل التي تدخل اصلا في اختصاص السلطـــة التنفيذية على مجلس الشيوخ وموافقته عليها ومن قبيل هذه المسائل ١ — تعيين الوزراء ، وان كان لمجلس قد تنازل عمليا عن حقه في هذا الخصوص ومن ثم فاطلق الحرية للرئيس في اختيار معاونيه ، ٢ — ابرام المعاهدات ٣ — تعيين كبار موظفي الدولة الاتحادية كالسفراء ، قضاة المحكمـــة الاتحادية العليـــا .

الفصل الثالـــــث
نظام حكومة الجمعية النيابيـــــة
" النظام المجلسي "

يقوم نظام حكومة الجمعية النيابية على أساس اسناد وظيفتي التشريع والتنفيذ الى البرلمان ، غير انه نظرا لتعذر قيام البرلمان بنفسه بوظيفة التنفيذ فأنه يترك مباشرة هـــذه الوظيفة الى لجنة خاصة تباشرها باسمه وتحت اشرافه ورقابته . وهذه اللجنة يتألف منها الوزراء. ولا يعدو ان يكون هؤلاء الوزراء — في نظام حكومة الجمعية — مجرد تابعين للبرلمان فيباشروا مهام سلطتهم طبقا لتوجيهات البرلمان وارشاداته ، فالبرلمان وحده الذى يملك حق تعيينهـم وحق عزلهم ، فأن شاء ابقاهم وان شاء عزلهم الامر الذى يجعل هؤلاء والوزراء تابعين للبرلمان في كل ما يسند اليهم من اختصاص .

واذا كان البرلمان يختص في نظام حكومة الجمعية بالوظيفة التشريعية ، وتختص الهيئة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية تحت اشراف البرلمان ورقابته ، فان ذلك يقتضي القـــول — بالنظر الى مدى الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات — الى ان نظام حكومة الجمعية يقـــوم على أساس عدم المساواة وعدم التوازن بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية ، اذ يقوم هـــذا النظام على ترجيح كفة السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان على كفة السلطة التنفيذية الممثلـــة في الحكومة ، ويكون للهيئة الاولى مركز الصدارة والرجحان بالنسبة للهيئة الثانية .

خصائص نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي :

تميز نظام حكومة الجمعية بخاصيتين اساسيتين تتعلقان بمدى خضوع الحكومة للبرلمان وتبعيتها له سواء من حيث اختيار الاشخاص او من حيث التصرفات التي تجريها .

أ — فمن حيث اختيار أشخاص الهيئة التنفيذية (الحكومة) :

نجد ان البرلمان في النظام المجلسي هو الذى يتولى تعيين افراد الحكومة يستوى في ذلك ان يتوا

البرلمان ذاته تعيين جميع الاعضاء أو أن يقوم البرلمان بتعيين الرئيس على ان يتولى هذا الاخير تعيين الوزراء ما دام ان اعضاء الحكومة يخضعون جميعهم في الحالتين للبرلمان . وكما يملك البرلمان حق تعيينهم فانه يملك ايضا حق عزلهم فهو ان شاء ابقاهم وان شاء عزلهم الامر اذن متروك لمطلق تقدير البرلمان في هذا الخصوص .

ب ـ اما من حيث التصرفات التي تجريها الهيئة التنفيذية :

فيلاحظ ان جميع التصرفات الصادرة عن الهيئة التنفيذية تخضع لاشراف ورقابة وتوجيه الهيئة النيابية اى البرلمان . ويترتب على ذلك انه يجوز للبرلمان ان يعدل وان يلغي الاعمال الصادرة عن الهيئة التنفيذية دون ان يكون لهذه الاخيرة الحق في الاعتراض وحتى الاستقالة اعتراضا منها على تدخل الهيئة النيابية اى البرلمان في شأنها والتعقيب على اعمالها .

هذا ويترتب على تبعية الحكومة للبرلمان سواء من حيث تعيين الأشخاص أو من حيث تبعية التصرفات الصادرة عنهم ـ باعتبارهم رجال الهيئة التنفيذية ـ ان الهيئة الاخيرة لا تملك حل الهيئة الاولى كما هو مقرر في النظام البرلماني وذلك على الرغم من تحقق مسئولية الهيئة التنفيذية امام البرلمان الذى يملك كما سبق وذكرنا امر محاسبتها وعزلها .

نظام حكومة الجمعية في التطبيق :

اخذ في الماضى بنظام حكومة الجمعية في فرنسا وتركيا فطبقته فرنسا عقب قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٩٣ واطلق عليه اسم نظام " حكومة الجمعية " ثم تكرر الاخذ به بعد ذلك عام ١٨٤٨ وفي عام ١٨٧١ ، كما طبقته تركيا واخذت به في ظل دستورها الصادر عام ١٩٢٤ واذا كان هذا النظام قد اندثر في هاتين الدولتين فهو لا يزال يجد تطبيقه في سويسرا حتى وقتنا المعاصر .

هذا وتعتبر سويسرا المثل التقليدى الذى يشار اليه عند الحديث عن نظام حكومة الجمعية او النظام المجلسي ومفاد ذلك ان الدستور الاتحادى قد جمع بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية وركزها في يد الجمعية الفيدرالية على ان هذه الاخيرة وان زاولت بنفسها السلطة التشريعية فانها قد عهدت الوظيفة التنفيذية الى المجلس الاتحادى ،الذى يتألف من اعضاء يبلغ عددهم سبعة تقوم الجمعية الفيدرالية باختيارهم لمدة اربع سنوات .

كما يختار من بين هؤلاء الاعضاء رئيس المجلس الاتحادى لمدة عـــام الذى يعد في الوقت ذاته رئيس الجمهورية

ويمارس المجلس الاتحادى طبقا لنصوص الدستور الاتحادى السلطة التنفيذية في النطاق الذى تحدده له الجمعية الفيدرالية وتحت اشرافها ورقابتها .

وعلى هذا النحو يبين ان النظام السياسي في سويسرا يتسم برجحان كفة السلطـــــة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية فتمارس هذه الاخيرة سلطاتها تحت اشراف ورقابة السلطة الاولـــى .

الفهـــــــــرس

الصفحـــــة

الصفحـــــة

الصفحـــة

الصفحة

الصفحـــــة

الصفحة

الصفحـــــــة

الصفحـــة

القسم الثاني

الصفحـــــة

الصفحة